

MIGRASJON OG UTVIKLING

Bakgrunnsnotat for innspill til norske myndigheter¹

Av Trygve G. Nordby

Innledning

Dette notatet gjør rede for utviklingen i den internasjonale migrasjonsdebatten som etter hvert har ført til en betydelig større oppmerksomhet knyttet til sammenhengen mellom migrasjon og utvikling. Videre drøftes de institusjonelle utfordringene både internasjonalt og nasjonalt, før notatet lister opp en rekke forslag til tiltak man bør vurdere å iverksette eller forsterke fra norsk side.

Internasjonal migrasjon

Migrasjon vil si at mennesker krysser internasjonale landegrenser. Migrasjon kan være frivillig eller tvunget, lovlig eller ulovlig.

- I øyeblikket regner man med at ca 214 millioner mennesker², dvs. litt over tre prosent av verdens befolkning lever utenfor hjemlandets grenser. (Internflyktninger er ikke med i disse tallene, heller ikke ”interne urbane migranter” i land som Kina.)
- Halvparten – dvs. 49 prosent - er kvinner
- 7,5 prosent er flyktninger
- 10-20 prosent er irregulære³
- En tredjedel flytter mellom utviklingsland, en tredjedel mellom utviklede land og en tredjedel fra utviklingsland til utviklede land⁴.
- Migrantene sendte i 2010 440 milliarder USD til sine hjemland, 325⁵ milliarder av dette gikk til utviklingsland. Disse overføringene utgjør over 10 prosent av brutto nasjonalinntekt i 24 land.

Fordeling på verdensdeler (millioner):

Europa	72
Afrika	19
Asia	33
Amerika	58 (USA 42)
Midt-Østen	27
Oseania	6

Migrasjon handler om og berører i stor grad en rekke andre politikkområder. Migrasjon kan både være årsak og konsekvens i forhold til de faktorene som berøres på disse andre områdene. Ett eksempel er arbeidsmarkedspolitikken hvor arbeidsledighet kan føre til migrasjon samtidig som migrasjon kan føre til å sikre behov for arbeidskraft et annet sted. Eller miljøpolitikk, hvor masse migrasjon både kan være en konsekvens av miljøproblemer og en

¹ Bl.a. foredrag for Utenriksdepartementet i desember 2011, Justisdepartementet januar 2012, UDI februar 2012 og forberedelse til konferanse i regi av European Migration Network juni 2012.

² Kilde: IOM

³ Kilde: EU 2011

⁴ Kilde: Peter Sutherland, UNSG special representative for Migration and Development.

⁵ Kilde: World Bank tall fra 2010

årsak til miljøproblemer. Et tredje eksempel er sikkerhetspolitikk: En endret sikkerhetspolitisk situasjon kan føre til migrasjon, og migrasjon kan føre til en endret sikkerhetspolitisk situasjon.

På den norske, nasjonale, innenrikspolitiske arenaen handler migrasjon i stor grad om: arbeidsmarkedspolitik, sosialpolitikk, justispolitikk, integreringspolitikk og likestilling.

Men langt ut over dette er migrasjon en viktig del av, og berører i stor grad, en rekke utenrikspolitiske orienterte politikkområder, som:

- Globalisering
- Sikkerhetspolitikk
- Grense og nabolandspolitikk
- Regional politikk - Europa
- Internasjonal økonomi (bl.a. private pengeoverføringer (remittances))
- Næringsliv, handel og reiseliv
- Befolkningspolitikk
- Klimapolitikk
- Utviklingspolitikk
- Menneskerettigheter
- Humanitært arbeid
- Flyktningpolitikk
- Internasjonal helsepolitikk

Migrasjon som politikkområde er altså først og fremst et utenrikspolitisk anliggende. Migrasjonen får naturligvis mange innenrikspolitiske implikasjoner som en stat må forholde seg til, men dette er bare en liten del av helheten. Det er et stort misforhold mellom migrasjonspolitikens overveiende utenrikspolitiske natur og den oppmerksomheten dette feltet får fra det politiske og administrative apparatet som er satt til å ivareta vår utenrikspolitikk. Et område som særlig lider under denne manglende interessen fra UD og NORADs side er forholdet mellom migrasjon og utvikling.

Den internasjonale migrasjonsdebatten

Den større internasjonale debatten om migrasjon som fenomen er av relativt ny dato. I sin korte tid som høykommissær for flyktninger forsøkte for eksempel Thorvald Stoltenberg for mer en tjue år siden å invitere til en bredere migrasjonsdebatt. Det falt ikke i særlig god jord. Dels fordi tankene var nye. Dels fordi han kanskje valgte feil arena.

Selv flyktningdebatten var inntil langt inn i 90-årene lite utviklet og fragmentert, ofte ensidig mottakerlandorientert. Men dette snudde. Flere større konflikter, økende globalisering og økt mobilitet var viktige årsaker til at stadig flere tok til ordet for en mer helhetlig flyktningdebatt og flyktningpolitikk. Med det ønsket man å se årsaken til flukt, selve flukten, eksiltilværelsen, beskyttelsesbehovene og de varige løsningene⁶ i sammenheng.

På mange måter så vi da at den mer helhetlige debatten om global flyktningpolitikk også inspirerte til en bredere migrasjonsdebatt. Men det har vært langt vanskeligere å få den internasjonale migrasjonsdebatten opp på den politiske agendaen. Problemet med (og motstand mot) å få reist en bredere migrasjonsdebatt henger særlig sammen med to viktige

⁶ De tre tradisjonelle varige løsningene på en flyktningssituasjon er: tilbakevending til hjemlandet, lokal integrasjon i eksillandet eller overføring til et annet land (gjenbosetting).

spørsmål. Det ene er forholdet til nasjonal suverenitet. Det andre er mangelen på institusjonaliserte arenaer for en slik debatt.

Få temaer utfordrer nasjonal suverenitet så mye som spørsmålet om hvem som skal ha tilgang til og opphold i riket. Det handler om kultur, økonomi og sikkerhet. På grunn av koblingen mellom sikkerhet og suverenitet så vi hvordan den internasjonale viljen til å utvikle felles migrasjonspolitik fikk et kraftig tilbakeslag etter terrorangrepet 11. september 2001.

Når det gjelder institusjoner og arenaer har verdenssamfunnet, ved FN, lenge hatt spesialorgan for flyktninger og menneskerettigheter, men man har aldri hatt noe organ for en bredere debatt om migrasjon. IOMs ønske om å spille en større rolle på dette feltet, og sågar transformere seg til et FN-organ, har aldri blitt anerkjent av et tilstrekkelig antall stater.

Som regel finner man heller ikke på nasjonalt nivå institusjoner med et særlig ansvar for det bredere migrasjonsfeltet. Mens alle stater med største selvfølge har handelsdepartementet med ansvar for varer (og tjenester) som krysser landegrensene, har de færreste klart definert migrasjon som et eget politikkområde. Unntaket er en håndfull land med stor arbeidsutvandring. De har gjerne også en migrasjonsminister.

Internasjonalt må man imidlertid nevne to FN organ i denne sammenheng: Det ene er den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO som over tid har lagt til rette for en global diskusjon om arbeidsmigrasjon, det andre er FNs befolkningsfond UNFPA som tidvis også reiser den bredere migrasjonsdebatten.

Den store endringen kom egentlig ikke før langt ut på 2000-tallet med nedsettelsen av den internasjonale "Global Commission on International Migration", GCIM. Etter lang tids lobbyarbeid fra flere hold ble GCIM lansert av FNs generalsekretær Kofi Annan i samarbeid med en rekke stater i desember 2003. Mandatet til kommisjonen var å lage et rammeverk for en helhetlig og global tilnærming til internasjonal migrasjon. Noen måneder senere, i februar 2004, anmodet FNs generalforsamling alle medlemsland og FNs systemet om å fortsette å styrke samarbeid og tiltak på alle nivåer innenfor området migrasjon og utvikling. Generalforsamlingen vedtok samtidig at den ville arrangere en høynivådialog på temaet migrasjon og utvikling i 2006.

Det ble derfor i løpet av 2005 utgitt flere viktige og omfattende rapporter om internasjonal migrasjon⁷. Sammen med en rekke seminarer og møter bidro disse til å sette økt fokus på temaet. Ikke minst spilte den tidligere svenske bistands- og migrasjonsministeren Jan O. Karlsson en viktig rolle. Han var co-chair for GCIM sammen med sørafrikanske Mamphela Ramphela med bakgrunn fra Verdensbanken.

Hovedbudskapet i rapporten fra GCIM⁸ er at det er ligger et stort, ubrukt potensial i migrasjon. Dette betyr at stater ved hjelp av bedre migrasjonshåndtering kan optimalisere fordelene ved internasjonal migrasjon samtidig som man finner bedre måter å løse utfordringene på. Rapporten munner ut i 6 målsetninger som stater ble oppfordret til å forholde seg til når det gjelder migrasjonshåndtering. GCIM la vekt på den tette koblingen mellom migrasjon og utvikling, samt koblingen til andre politiske temaer som handel,

⁷ Den globale kommisjonen på internasjonal migrasjon (GCIM), Verdensbanken, International Organization for Migration (IOM) og EU utga i 2005 hver sine rapporter som internasjonalt regnes som viktige referansedokumenter.

⁸ "Migration in an interconnected world; New directions for action" GCIM 2005.

sikkerhet og menneskerettigheter. De påpekte også behovet for en helhetlig politisk tilnærming til feltet, samtidig som det er viktig å få mer statistikk og kunnskap om håndtering av internasjonal migrasjon.

Av de mange ulike innretningene dette initiativet kunne få, var det dimensjonen migrasjon og utvikling som først og fremst ble ført videre. Dels fordi dette aspektet er utviklingslandenes hovedanliggende. Men det handlet også om at andre dimensjoner, som for eksempel spørsmålene om migranternes rettigheter, for mange oppleves som for kontroversielt til å støtte ny internasjonale prosesser på dette området.

Som en direkte oppfølger til høynivåmøtet i FN i 2006 ble Global Forum on Migration and Development - GFMD - lansert. Dette er en åpen, mellomstatlig prosess som fokuserer på alle aspekter ved migrasjon og utvikling. Til nå har det vært holdt konferanser i Belgia 2007, Filippinene 2008, Hellas 2009, Mexico 2010, Genève 2011 og Mauritius har nå formannskapet i 2012. IOM huser et lite, uavhengig sekretariat for GFMD. Selv om prosessen er statsdrevet har den i økende grad tilrettelagt for parallelle sivilsamfunnskonferanser og andre innspill. Hvert forum munner ut i et sett av konkrete anbefalinger. Disse implementeres fortløpende av medlemslandene. Det nedsettes også ad hoc working groups. Flere stater har GFMD focal points, og i noen tilfeller koordinerer disse interdepartementale grupper.

I Norge hadde vi et visst tilløp til oppfølging etter 2006, men dette ser for tiden ut til å være stilt i bero. Man finner lite nytt etter lanseringen av prosjektet i 2006. Hvor vidt dette kommer av bevisste, politiske valg eller om det er på grunn av tilfeldigheter, har jeg ikke klart å bringe klarhet i. Det er nå å håpe at Norge tar opp dette viktige temaet igjen i forbindelse med den forestående høynivåkonferansen i FN. I 2013 planlegges det nemlig en (ny) høynivåkonferanse i FNs hovedforsamling på temaet migrasjon og utvikling.

Institusjonene

Parallelt med denne mer systematiserte diskusjonen om migrasjon og utvikling i regi av GFMD har IOM stadig utvidet sin årlige International Dialogue on Migration⁹ til å bli en av de viktigste arenaene for presentasjon av kunnskap og diskusjon om internasjonal migrasjonspolitik, også inkludert temaet ”migrasjon og utvikling”. Men noen annen rolle har ikke IOM fått. Jeg har tidligere nevnt mange staters tilbakeholdenhet når det gjelder å gi IOM en mer prominent rolle som verdenssamfunnets migrasjonsorganisasjon. Det har ikke manglet på ambisjoner hos tidligere og nåværende ledere av IOM.

Også i UNHCR har det, også etter Stoltenbergs tid, vært en viss interesse for å invitere til en bredere migrasjonsdebatt, dog med utgangspunkt i flyktninger og internflyktninger. Selv holdt jeg, på vegne av den internasjonale Røde Kors bevegelsen, et foredrag om nettopp dette under UNHCRs ”Dialogue on protection challenges” i 2007. Her argumenterte jeg for å bedre definere komplementariteten mellom ulike mandater og organisasjoner, slik man har gjort med internflyktninger, for å sikre *alle* migranternes rettigheter. Dette forslaget er senere tatt opp,

⁹ IOM's International Dialogue on Migration (IDM) is an opportunity for governments, inter-governmental and non-governmental organizations and other stakeholders to discuss migration policy issues, in order to explore and study policy issues of common interest and cooperate in addressing them. This is in keeping with IOM's purposes and functions, one of which is "to provide a forum to States as well as international and other organizations for the exchange of views and experiences, and the promotion of co-operation and co-ordination of efforts on international migration issues, including studies on such issues in order to develop practical solutions"

blant annet i rapporten: ”Towards a ‘Soft law’ framework for the protection of vulnerable migrants”.¹⁰

Det er en klar tendens til at stadig flere internasjonale organisasjoner er interessert i å definere sin del av migrasjonsagendaen. Ett uttrykk for dette er at Global Migration Group¹¹ nå omfatter 16 ulike organisasjoner som møtes på toppledernivå til regelmessige migrasjonsdiskusjoner i Genève. Disse er:

ILO	UNESCO
IOM	UN Women
OHCHR	UNHCR
UN regional commissions	UNITAR
UNICEF	UNDOC
UNCTAD	UNFPA
UN-DESA	World Bank
UNDP	WHO

I Europa har EU stadig utviklet migrasjonsdimensjonen i sin nabolandspolitikk. Under EUROMED er migrasjonsprogrammet lagt til generaldirektoratet for utvikling.

I kommisjonens siste kommunikasjon om ”The Global Approach on Migration and Mobility” GAMM¹², defineres følgende fire prioriterte politikkområder:

1. Tilrettelegging for lovlig migrasjon
2. Bekjempelse av irregulær migrasjon
3. Utnyttelse av synergi mellom migrasjon og utvikling
4. Internasjonal beskyttelse

Selv om dette er resultatet av en utvikling som har pågått siden 2004, og gitt eksplisitt oppmerksomhet i Stockholmsprogrammet fra 2009 er denne utviklingen knapt reflektert i Stortingsmelding nr 9 2009-10 om ”Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv”.

Ut over staters engasjement finnes stadig flere institutter, universiteter, tenketanker, nettverk og løpende konferanser som adresserer internasjonale migrasjonsspørsmål. Et av disse er The Hague Process - IHT¹³. Haag-deklarasjonen fra 2002 var blant andre en av pådriverne bak det som senere ble den nevnte internasjonale kommisjonen GCIM. Mange av kommisjonens deltakere og sentrale skribenter tilhører også Club of the Hague. I 2012 vil IHT arrangere en større, internasjonal høring om utfordringene i den internasjonale migrasjonspolitikken for å bidra med innspill til den videre debatten.

¹⁰ Alexander Betts, Towards a ‘Soft law’ framework for the protection of vulnerable migrants:
<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=48b7f9642&query=Trygve Nordby>

¹¹ The Global Migration Group (GMG) is an inter-agency group bringing together heads of agencies to promote the wider application of all relevant international and regional instruments and norms relating to migration, and to encourage the adoption of more coherent, comprehensive and better coordinated approaches to the issue of international migration. The GMG is particularly concerned with improving the overall effectiveness of its members and other stakeholders in capitalizing upon the opportunities and responding to the challenges presented by international migration.

¹² The Global Approach to Migration and Development, European Commission 2011

¹³ THP is an independent platform for all stakeholders in the refugee and migration domain, a global network with the expertise and reach to bring about positive change in the field of refugee and migration policy, within a human rights and development perspective.

På forsknings og utredningssiden vil jeg i internasjonal sammenheng særlig framheve Migration Policy Institute i Washington, University of Oxfords COMPAS satsing og Europa-baserte ICMPD. Jeg kommer tilbake til de norske forskningsmiljøene nedenfor.

Selv om det finnes et økende antall aktører med interesse for migrasjonsfeltet, er det fortsatt for få felles arenaer for diskusjon og politikktutvikling i forhold til den betydningen internasjonal migrasjon har for utviklingen i de aller fleste land - og for folk flest.

Migrasjon og utvikling

I migrasjon vil det alltid ligge et stort potensielt bidrag til utvikling. For mottakerland, det vil si dit migranten flytter, skjer dette ved det talentet og den kompetansen og arbeidskapasiteten - noen ganger også kapital - som migranten tar med seg. Mottakerlandene er ofte selv utviklingsland.

For landet samfunnet og landet migranten flytter fra vet vi at migranter oftest sørger for store økonomiske overføringer til hjemlandet. I tillegg skjer en betydelig tilbakeføring av kunnskap og kompetanse. Mye av denne overføringen til hjemlandet skjer uavhengig om migranten flytter tilbake eller ikke. I dag formidles både kompetanse og kapital også digitalt over internett.

I en diskusjon om migrasjon og utvikling er det viktig å erkjenne at migrasjon også kan hemme utvikling. Brain drain er et kjent eksempel på dette. Andre eksempler er masseflukt eller massemigrasjon som i hjemlandet kan føre til at ressurser som for eksempel jord ikke utnyttes. I områder mange flytter til kan det føre til overbefolkning og utarming av naturressursene. Migrasjon kan også føre med seg sosial uro - som i sin tur kan hemme utvikling.

Dette til tross er det ingen overdrivelse å si at migrasjon alltid har vært og fortsatt er en av de viktigste driverne i økonomisk og kulturell utvikling. Likevel er vi svært lite opptatt av dette forholdet i norsk politikk og norsk forvaltning. Hvorfor?

Litt av årsaken er nok at temaet oftest er kjørt fram med en ganske snever norsk innenrikspolitisk motivasjon: Hvordan kan vi gjennom utviklingsbistand oppnå goodwill for retur av uønskede innvandrere – eller regelrett dempe innvandring til Norge fra enkelte land. De fleste bistandsministre har vært svært lite interessert i å bruke bistandsmidler instrumentelt på denne måten.

Med Norges genuine interesse for å bidra til utvikling – ikke minst i fattige land – er det på tide at det tas nye politiske initiativ på området migrasjon og utvikling. Nedenfor har jeg listet opp et sett av mulige initiativ og engasjement man bør vurdere å sette i gang.

1 Optimalisering av effekten av private pengeoverføringer.

Private pengeoverføringer ”remittances” til utviklingsland utgjør i dag over 300 milliarder dollar. Dette er formidabelt, enten vi sammenligner det med statlig og privat utviklingshjelp eller private investeringer. Sammenlignet med mange andre former for overføringer fra den rike til den fattige delen av verden har remittances også vist seg svært robuste og mindre påvirket av økonomiske konjunkturer. For svært mange handler disse overføringene mer om familieforpliktelser og moral enn om økonomisk overskudd. Det hører også med til historien at disse overføringene går rett til (ofte fattige) familier utenom offentlige byråkratier.

Tre temaer er helt sentrale i diskusjonen om effekten av disse overføringene. Det gjelder prisen migranten må betale for å få sendt penger hjem og måten det skjer på. Det gjelder hvordan kapitalen forvaltes i de landene som mottar, og det gjelder hva pengene faktisk brukes til.

Det er viktig å støtte utviklingen av lovlige og enkle måter å overføre penger på. Rimeligere og bedre overføringsmekanismer vil medføre at flere bruker offisielle kanaler for overføring og at mer av pengene når frem til hjemlandets befolkning. Dette har også et sikkerhetsaspekt i forhold til alternativ former, f.eks. bruk av illegale nettverk. Her har det skjedd mye. Nå myldrer det heldigvis av ordninger og informasjon på nettet. Men mer bør fortsatt gjøres.

Den beste måten å sikre og tilrettelegge for konstruktiv og etterrettelig utnyttelse av private pengeoverføringer til utviklingsland på er antakelig å bidra til å utvikle lokale og lokalt forankrede banker, andre finansinstitusjoner og ulike former for kollektivt samvirke. Slik utvikling av lokal infrastruktur og lokalt eierskap vil igjen gjøre det mulig og enklere for privatpersoner å investere pengene sine på en måte som fremmer samfunnsutviklingen. Et opplagt programområde for både privat og offentlig bistand.

Det vil fra alle involverte parter være i felles interesse å få etablert prosjekter som stimulerer til samordning og synergieffekt mellom private overføringer, offentlige midler fra det enkelte utviklingsland, kommersielle investeringer, og statlig og privat bistand. Her eksisterer det allerede en del kunnskap fra eksisterende program når det gjelder bruk av insentiver for å stimulere til samfinansiering mellom ”remittances” og andre finansieringskilder.

Noen gjør det til et etisk spørsmål om hvorvidt andre, dvs. staten, skal engasjere seg i hva private penger brukes til. Dette kan neppe sies å ha mer enn akademisk interesse så lenge samarbeid skjer frivillig. Hvis det er en rolle man alltid ønsker at det offentlige skal ta er det vel nettopp å legge til rette for rammebetingelser og ordninger som stimulerer private til å bidra til egen utvikling. I vårt eget land er dette institusjonalisert i et utall instanser og støtteordninger som inviterer til offentlig og privat samarbeid uten at noen ser noe uetisk i det.

2 Utvikling gjennom diasporagrupper i Norge.

I dag utgjør over tjue nasjonalitetsgrupper i Norge mer enn 10 000 mennesker. Over halvparten av landene disse kommer fra er utviklingsland. Det vil si at det norske samfunnet med dette også har fått mange nye former for direkte og personlig kulturelt og økonomisk samkvem med land vi ønsker å støtte i utviklingssammenheng.

Nasjonalitetsgruppene (diasporaene) i Norge representerer ikke bare et potensial til utvikling i hjemlandet i kraft av egne private pengeoverføringer. De representerer også landkunnskap, fagkompetanse og viktige nettverk for kommersiell og kulturell aktivitet. Man bør derfor i langt større grad enn tilfellet er i dag legge til rette for innovasjon og nyskapning både i Norge og i hjemlandet basert på migranters kompetanse, kultur, kontakter og produkter fra hjemlandet. Flere utviklingsland har selv programmer som sørger for god kontakt med sine emigranter. Filippinene og Mexico er eksempler på dette.

For å kunne utnytte dette potensialet bedre fra norsk side, er det viktig å få kartlagt og identifisert aktører og samarbeidspartnere. En mulighet er å etablere databaser over diasporaorganisasjoner og enkeltpersoner som ønsker å bidra til utvikling i hjemlandet, og så gå inn i konkret dialog om hvordan migrantene best mulig kan støtte utviklingen i hjemlandet.

Mulighetene er mange. Dette bør være særlig aktuelt overfor land som aktivt ønsker å få tilbake tapt kompetanse - som for eksempel Sør-Sudan etter den nylige statsdannelsen.

Aktivisering av nasjonalitetsgrupper er også viktig i et solidaritetsperspektiv for utvikling av ”Norgesaksen” i forhold til offentlig og privat norsk bistand, slik bl.a. Fredskorpset gjør gjennom sine programmer.

3 Tilrettelegging for migrasjonsdrevet utvikling.

Et problem mange møter er at utlendingsloven og praktiseringen av denne ikke fremmer migrasjonsdrevet utvikling. Det kan være manglende adgang til såkalt sirkelmigrasjon både til og fra utviklingsland, manglende anerkjennelse av transnasjonalitet i statsborgerskapslovgiving, manglende ordninger for håndtering av opptjent pensjon eller opptjent tid i forhold til permanente tillatelser, osv.

EU oppfordrer nå sine medlemsstater til å se på sin lovgiving og bl.a. legge til rette for bilaterale avtaler når det gjelder å optimalisere migrasjon som fremmer utvikling, bl.a. gjennom mobilitetspartnerskap. Et ”mobilitetspartnerskap” mellom to land kan ha mange elementer, som visumlettelse, tilrettelegging for familieliv ved sirkelmigrasjon, samarbeide om retur, osv

I dag later det til å være svak eller ingen kobling mellom norsk migrasjonspolitik og vår utenriks- og bistandspolitik. Ved å bringe et mer helhetlig migrasjonsperspektiv inn i ulike samarbeidsrelasjoner og avtaleforhold, ville man både kunne bidra med midler, kompetanse og eventuelt lovlig migrasjonsmuligheter som i betydelig grad kunne bidra til utvikling. Vurdering av mulighetene for tilrettelegging for migrasjonsdrevet utvikling burde etableres som et eget prosjekt eller fokusområde i et samarbeid mellom NORAD og utlendingsforvaltningen.

4 Skole- og opplæringsprosjekter for å begrense ”brain-drain”.

For enkelte land som er særlig utsatt for uønsket brain-drain bør bistandsprosjekter eksplisitt rettes mot sektorer som er spesielt sårbare for uønsket migrasjon. Det kan for eksempel gjelde utdanning av helsepersonell og strategisk viktige tekniske fag. Dette kan både fungere alene eller settes i sammenheng med bilaterale avtaler for tidsbegrensede studie- og arbeidsopphold i vår del av verden.

Mange hevder at større mulighet for lovlig ufaglært arbeidsmigrasjon også vil ta vekk noe av utreisepresset på de med utdanning. For mange lokalsamfunn og familier er det viktig å sende ut noen som kan sørge for økonomiske overføringer tilbake. Dersom det kun er mulighet for lovlig migrasjon for de med høyest utdanning er det også disse som reiser eller blir sendt ut.

Myndighetene og næringslivet bør i samarbeid gjøre arbeidsgivere bedre kjent med problematikken rundt ”brain drain” og alternativene til dette, slik at utenlandsk arbeidskraft blir rekruttert på en etisk forsvarlig måte.

5 Styrking av migrasjonsforvaltningen i utviklingsland.

En stor del av den internasjonale migrasjonen skjer mellom land i Sør. For mange utviklingsland er derfor økt migrasjon et langt større og mer kritisk tema enn det er for europeiske land. Mange av landene er i tillegg samtidig sender-, transitt- og mottakerland. Bistandsprosjekter fra norsk side som kan bidra til bedre mestring av de utfordringene dette fører med seg gjennom utvikling av kompetanse, bedre migrasjonsforvaltning og eventuelt

utarbeiding av moderne utlendingslovgivning, vil i seg selv kunne ha en viktig utviklingseffekt.

6 Strategisk bruk av lokal bosetting og gjenbosetting.

Mennesker som befinner seg i flyktingleire i årevis fratras mulighetene til å bidra til økonomisk utvikling. Ved å se ting i sammenheng er det mange eksempler på at integrering i den lokale økonomien i eksillandet både gjør flyktninger selvhjulpne – og ikke minst – også i stand til å sende bidrag hjem til familien som fortsatt befinner seg i en konfliktsituasjon. Eksempler på dette er afghanere i Iran og somaliere i Kenya.

Mange av Norges viktigste bistandsland ligger i, eller i nærheten av konfliktområder, med den konsekvens at flyktingsituasjoner i seg selv kan være med på å hindre utvikling. Noen ganger kan det være på grunn av flyktinggruppenes antall, andre ganger kan det være mer snakk om politisk sensitivitet. Uttak av overføringsflyktinger til Norge bør derfor også ta hensyn til om uttaket kan medføre at forholdene for de gjenværende forbedres. Et relativt beskjedent uttak vil i mange tilfeller kunne få positive ringvirkninger, for eksempel i form av økt lokal integrering av flyktinger og internflyktinger.

7 Bærekraftig integrering i hjemlandet ved retur.

Retur av personer til et fattig og ustabil land kan gjøre vondt verre både for landet og enkeltpersoner dersom dette ikke gjøres på en gjennomtenkt måte. Vi har mange eksempler på at returnerte ender opp i urban slum eller som internflyktinger uten mulighet til å gi noen form for produktivt bidrag til det samfunnet de vender tilbake til. Dette gjelder både ved frivillige og tvungne returer. Ofte ser vi at land i vår del av verden fullstendig neglisjerer råd om å foreta retur i faser, hvor internflyktinger og flyktinger fra nærområdene vender hjem først fordi de ofte legger store byrder på sine vertssamfunn og i stor grad hindrer utvikling i disse.

Norge bør derfor både gjennom multilaterale og bilaterale program og avtaler bidra til at forholdene i hjemlandet (næringsgrunnlag, bolig etc.) legges best mulig til rette før retur. Både for å sikre bærekraftige løsninger, men også for å stimulere til frivillige retur av personer som enten ønsker å avslutte et lovlig opphold i Norge eller som av ulike årsaker ikke lenger har lovlig opphold her.

8 Kompetanseutvikling i Norge.

Relevant migrasjonskompetanse og et felles begrepsapparat er nødvendig for å få til et godt grunnlag for utvikling av internasjonal migrasjonspolitik i ønsket retning. Dette gjelder også på området migrasjon og utvikling. I samarbeid med forskningsinstitusjoner, forskjellige etater og organisasjoner bør det etableres en langt mer systematisk kompetansebygging og opplæring i migrasjonskunnskap enn tilfellet er i dag. Til dette hører også et stort behov for økt forskningsinnsats.

Dagens forskning på dette området er fortsatt beskjeden. Forskningsmiljøene har i hovedsak konsentrert seg om å se på konsekvensen av innvandringen til Norge. En gjennomgang av prosjekter finansiert av Forskningsrådets IMER-program (for internasjonal migrasjon og etniske relasjoner) fra 1992 og dagens VAM-program (Velferd, arbeidsliv og migrasjon) viser en positiv utvikling, bl.a. med økt vilje til tverrfaglig tilnærming til bredere migrasjonstemaer. Men fortsatt er det svært få prosjekter som handler om internasjonal migrasjon, ut over det som er knyttet til innvandring til Norge med påfølgende integreringsutfordringer.

ISF, PRIO, FAFO, Universitetet i Bergen og SINTEF har alle et fokus på migrasjon, men ofte med samme begrensninger. Dette gjenspeiler at midlene har vært prioritert i forhold til norsk egen nytte ved at det er innenriksdepartementenes interesser som har styrt denne forskningen. Et eksempel på det motsatte er PRIOs fokus på pengeoverføringer, forskning som også har fått betydelig internasjonal oppmerksomhet.

Det er derfor stort behov for å utvikle forskningsmiljøer i Norge rettet mot de mange viktige elementene og dilemmaene i internasjonal migrasjonspolitik. Eksempler på temaer som med fordel kunne belyses nærmere er: sammenhengen mellom migrasjon og sikkerhetspolitikk, migrasjon og handelspolitikk, migrasjon og klimapolitikk, migrasjon og internasjonal helsepolitikk, arbeidsmigranternes rettigheter, diasporaens rolle i et utviklingsperspektiv, osv.. Det er gjort litt på noe av dette, men det er fortsatt svært fragmentarisk og har på ingen måte vært tilstrekkelig til at det i særlig grad påvirker politikktutforming.

Det er også vanskelig å få øye på den del av forvaltningen som ser det som sin oppgave å etterlyse og bestille oppbygging av kompetanse på internasjonal migrasjon og migrasjonspolitik. UD og NORAD glimrer her med sitt fravær.

9 Utvandring fra Norge i utviklingsperspektiv

Som konsekvens av en snever forståelse av Norges plass i de internasjonale migrasjonsbevegelsene er det praktisk talt heller ingen oppmerksomhet på konsekvensene av at mange også flytter fra landet. Vi har muligens allerede en netto "braindrain" fra Norge. Omfanget av permanent og tidsbegrenset utflytting bør på samme måte som innvandring følges og analyseres i forhold til årsaker, som for eksempel behov for arbeidskraft og kompetanse. Eksilnordmenn og personer som har oppholdt seg lenge i Norge bør i langt større grad enn i dag ses på som ressurser for norsk kultur, kompetansebygging og næringsliv.

10 Etablering av et eget GFMD prosjekt.

Det er mange gode grunner til at Norge bør engasjere seg sterkere i utvikling og styring av internasjonal migrasjon. Men i det politiske miljøet og i norsk forvaltning er det begrenset kunnskap og engasjement når det gjelder internasjonal migrasjon. Norges innflytelse internasjonalt er dermed tilsvarende begrenset.

På samme måte som handel reguleres i et sett av multinasjonale og bilaterale avtaler bør også migrasjonsfeltet utvikles som et globalt felles anliggende. Norge har her en rolle å fylle både i europeisk (EU) og internasjonal sammenheng slik vi gjør det på andre viktige områder. Det bør derfor utvikles en helhetlig strategi for norsk engasjement i europeisk og internasjonal migrasjonspolitik med særlig vekt på sammenhengen mellom migrasjon og utvikling.

Migrasjon og utvikling kommer som nevnt opp som tema i FNs hovedforsamling i 2013. Utenriksdepartementet bør sammen med NORAD, forskningsmiljøer og sentrale utviklingsorganisasjoner organisere et eget GFMD prosjekt med den målsetting og både gi innspill til og systematisk ta lærdom fra denne internasjonale dialogen. Det er på tide å ta ny status og revitalisere dette arbeidet.

Konklusjon

1. Migrasjon og utvikling bør defineres som eget programområde for norsk bistand.
2. Det bør opprettes en tverrdepartemental gruppe for oppfølging av Global Forum for Migration and Development – GFMD.

3. Norge trenger og bør derfor utvikle mer og bredere kompetanse på sammenhengen migrasjon og utvikling. Forskningsmiljøene og frivillige organisasjoner bør inviteres til å bidra til dette.
4. Realisering av det store potensialet som ligger i sammenhengen mellom migrasjon og utvikling involverer så mange samfunnsområder og er avhengig av så mange enkeltfaktorer at det krever et svært langsiktig perspektiv.
5. Dette vil kun lykkes dersom det drives fram av et genuint ønske om å fremme utvikling - ikke dersom det kun drives frem av snevre innenrikspolitiske hensyn.

TGN, 15. april 2012