



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 21.5.2013
COM(2013) 292 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Maximera migrationens bidrag till utvecklingen

**EU:s bidrag till FN:s högnivådialog och nästa steg för en ökad koppling mellan
utveckling och migration**

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Maximera migrationens bidrag till utvecklingen

**EU:s bidrag till FN:s högnivådialog och nästa steg för en ökad koppling mellan
utveckling och migration**

1. INLEDNING

Dialogen på hög nivå om internationell migration och utveckling i september 2006 var det första högnivåmötet som FN:s generalförsamling anordnat bara ägnat åt att diskutera de komplexa aspekterna av internationell migration och utveckling. Nästa högnivådialog kommer att äga rum den 3–4 oktober 2013.

Migrationen förs allt högre upp på den globala agendan och betraktas som ett kraftfullt verktyg för främjad utveckling i både ursprungs- och destinationsländer. FN:s arbetsgrupp om FN:s utvecklingsagenda för tiden efter 2015 konstaterar t.ex. i sin rapport *Realizing the Future We Want for All* från 2012 att migration är en viktig aspekt av den globala befolkningsdynamiken och spelar en central roll för en inkluderande ekonomisk och social utveckling.

Människors ökade regionala och globala rörlighet, de strukturella förändringarna i den globala ekonomin och den rådande ekonomiska krisen skapar nya möjligheter och utmaningar för ursprungs-, transit- och destinationsländerna. Högnivådialogen 2013 är ett unikt tillfälle att lägga grunden för en global agenda för en ändamålsenlig, inkluderande migrationsstyrning och för att identifiera åtgärder som stärker migranterna i deras roll som bärare av innovation och utveckling. Den främsta målsättningen med högnivådialogen 2013 är att identifiera konkreta åtgärder för att stärka sammanhållning och samarbete på alla nivåer i syfte att öka de fördelar och den utvecklingspotential som den internationella migrationen innebär både för immigranterna själva och för de berörda länderna samt minska de negativa konsekvenserna¹.

En viktig politisk prioritering för EU är att maximera migrationens positiva effekter på utvecklingen, vilket visas av EU:s tvådelade politiska ram på detta område. Migration och utveckling är ett av fyra prioriterade områden i den övergripande strategin för migration och rörlighet², som bildar en övergripande ram för EU:s externa migrationspolitik. Migration ingår också som en särskild prioritering i EU:s agenda för förändring³ där ramen för EU:s utvecklingspolitik beskrivs. Migrantens perspektiv är ett centralt inslag i den övergripande strategin för migration och rörlighet, och stärkta mänskliga rättigheter för migranter är en prioritering i alla EU:s åtgärder om migration och utveckling.

Detta meddelande har två syften. Det ska lägga grunden för en gemensam ståndpunkt från EU:s och medlemsstaternas sida (nedan tillsammans kallade EU) vid högnivådialogen och ta upp viktiga budskap för ett starkt globalt samarbete. I avsnitt 2–5 behandlas därför de ämnen som kommer att diskuteras vid högnivådialogens fyra rundabordssamtal. I avsnitt 6 i meddelandet föreslås hur EU kan utvidga kopplingen mellan migration och utveckling i sin egen politik och praxis samt vidta åtgärder för att systematiskt beakta den roll migration och

¹ FN:s generalförsamlings resolution 67/219 av den 21 december 2012.

² KOM(2011) 743 slutlig: *En övergripande strategi för migration och rörlighet*.

³ KOM(2011) 637 slutlig: *Att göra EU:s utvecklingspolitik mer effektiv: en agenda för förändring*.

rörlighet spelar i processen för en hållbar utveckling. Det avsnittet är därmed ett svar på rådets uppmaning om att lägga fram en mer ambitiös och framåtsträvande strategi för migration och utveckling på EU-nivå, som formulerades i rådets slutsatser av den 29 maj 2012 om den övergripande strategin för migration och rörlighet.

2. RUNDABORDSSAMTAL 1: BEDÖMNING AV HUR INTERNATIONELL MIGRATION PÅVERKAR EN HÅLLBAR UTVECKLING OCH IDENTIFIERING AV RELEVANTA PRIORITERINGAR MED HÄNSYN TILL UTARBETANDET AV UTVECKLINGSRAMEN FÖR TIDEN EFTER 2015

2.1. Behovet av att se på sambanden mellan migration och utveckling ur en vidare synvinkel

Debatten om migration och utveckling har traditionellt förts kring ett begränsat antal frågor, bl.a. penningöverföringar, diaspora, kompetensflykt och cirkulär migration, med huvudvikten på migration till OECD-länder snarare än på migration mellan låg- och medelinkomstländer. Politiken och genomförandet av politiken på dessa ”traditionella” områden, även på EU-nivå, kan fortfarande förbättras⁴, men det är nödvändigt att gå ett steg längre, eftersom detta inte räcker för att på ett heltäckande sätt hantera alla de frågor som är aktuella.

I alla världens länder sker befolkningsomflyttningar, en trend som troligen kommer att förstärkas. Av de uppskattningsvis 214 miljoner internationella migranter som finns i dag är merparten (150 miljoner) medborgare i länder utanför OECD. Större delen av den internationella migrationen sker inom regioner, främst i utvecklingsländerna. Man räknar t.ex. med att över 80 % av alla afrikanska migranter bor i andra afrikanska länder.

Migration inom utvecklingsländerna är vidare en viktig men ofta förbisedd företeelse, som för med sig möjligheter och utmaningar som liknar dem som är kopplade till internationell migration.

Utöver den nära kopplingen till migration främjar och förutsätter utveckling också **rörlighet** (kortvariga besök av affärsresenärer, arbetstagare, studenter, turister, personer som besöker sina familjer osv.). Rörligheten är viktig för att stärka stadsområdenas roll på södra halvklotet som utvecklingsnav och knutpunkter för ekonomiskt, socialt och kulturellt utbyte, och den bidrar till utvecklingsekonomiernas integration i regionala och globala marknader.

Påtvingad migration är fortsatt en global utmaning. Det stora flertalet av världens totalt mer än 15 miljoner flyktingar bor i utvecklingsländer, ofta med små utsikter att kunna återvända inom en överskådlig framtid, något som innebär betydande utmaningar för värdländerna. Men närvaron av flyktingar och andra ofrivilliga migranter kan också föra med nya möjligheter och fördelar för de nationella och lokala ekonomierna genom flyktingarnas humankapital, bl.a. i form av yrkeskvalifikationer och genom att ny efterfrågan skapas på varor och tjänster. Åtgärder för att utnyttja flyktingars utvecklingsfrämjande potential ökar deras självständighet och stärker därmed deras skydd, vilket gynnar värdländerna.

Klimatförändringar och miljöförstöring påverkar redan i allt högre grad migration och rörlighet, och aktuella uppgifter tyder på att merparten av alla förflyttningar i framtiden kommer att ske inom eller mellan utvecklingsländer⁵.

⁴ Kommissionens arbetsdokument om migration och utveckling (SEK(2011) 133 slutlig) som bifogas kommissionens meddelande *En övergripande strategi för migration och rörlighet* av den 18 november 2011 innehåller ett antal förslag på detta område.

⁵ SWD(2013) 138 final: Arbetsdokument från kommissionens avdelningar om klimatförändring, miljöförstöring, och migration.

Migration och rörlighet har djupgående både positiva och negativa effekter på den hållbara **ekonomiska, sociala och miljömässiga** utvecklingen i både ursprungs- och destinationsländer med låg- och medelinkomst:

- För **ursprungsländerna** är de ekonomiska fördelar som uppstår till följd av migration väldokumenterade, bl.a. bidrar migration till att minska fattigdom genom penningöverföringar och diasporans investeringsinitiativ. Det finansiella, mänskliga och sociala kapitalet från diasporan kan också direkt bidra till att uppfylla mål för den sociala utvecklingen, bl.a. millennieutvecklingsmålen för hälsa och utbildning. Penningöverföringar och andra bidrag från migranter kan vidare understödja anpassningen till klimatförändringarnas negativa effekter i ursprungsländerna. Chansen att få jobb utomlands kan också motivera ungdomar att skaffa sig efterfrågad kompetens. Migrationens konsekvenser för den mänskliga utvecklingen är dock komplexa, vilket visas av oron för kompetensflykt och migrationens negativa sociala konsekvenser för dem som blir kvar hemma. Migration kan t.ex. få negativa följder för millennieutvecklingsmålen på hälsoområdet genom att bidra till kompetensflykt och den ojämlika globala fördelningen av hälso- och sjukvårdspersonal.
- För **destinationsländerna** kan en välstyrd migration bidra till att överbrygga luckor på arbetsmarknaden, tillhandahålla arbetskraft till stöd för ekonomisk strukturomvandling, stimulera innovation genom ytterligare dynamik och bidra till systemen för social trygghet. Migration och rörlighet kan försvåra hanteringen av urbanisering, men är samtidigt nödvändig för städers funktion som tillväxtcentrum. Saknas en bra styrning kan kostnaderna för migration vara betydande och bl.a. leda till sociala spänningar med mottagarländernas befolkning – vilket ofta utnyttjas av populistiska krafter – och skapa ett tryck på knappa resurser. Okontrollerad migration kan också förvärra hot mot säkerheten, särskilt i instabila länder.

Migration skapar därmed både **möjligheter och utmaningar för utvecklingen**. Den har utan tvekan bidragit positivt till arbetet med många av millennieutvecklingsmålen. De negativa konsekvenserna av en dåligt styrd migration kan emellertid också undergräva framstegen på väg mot en hållbar utveckling.

2.2. Migration och utvecklingsramen efter 2015

Kommissionen välkomnar det växande intresset för att föra upp utvecklingsfrämjande faktorer som migration och rörlighet på FN:s utvecklingsagenda för tiden efter 2015⁶. Den välkomnar också diskussionerna om huruvida kvalitetsindikatorer kan tas fram för olika aspekter av migrationsstyrning. Alla ansträngningar måste göras så att de bidrag som utarbetas till högnivådialogen är relevanta och kan användas i denna bredare process för tiden efter 2015.

I detta sammanhang är diskussionerna om befolkningsdynamik inom ramen för agendan för tiden efter 2015 samt den internationella konferensen om befolkningsfrågor och den demografiska utvecklingen efter 2014 bra tillfällen att diskutera de utmaningar och möjligheter som migration och rörlighet innebär för utvecklingen, inklusive sambanden med den globala utvecklingen på arbetsmarknaden, den bredare demografiska utvecklingen i olika regioner och folkmflyttningar i utvecklingsländerna.

⁶ Kommissionens ståndpunkt beträffande utvecklingsagendan för tiden efter 2015 beskrivs närmare i COM(2013) 92 final: *Ett anständigt liv för alla: Att avskaffa fattigdom och ge världen en hållbar framtid*.

2.3. Viktiga budskap till högnivådialogen

- *Migration och rörlighet måste erkännas som förutsättningar för utveckling.* Migration och rörlighet bör beaktas av utvecklingsaktörer på alla nivåer och införas i utvecklingsramen för tiden efter 2015. Det är mycket viktigt att främja en ändamålsenlig migrationsstyrning för att maximera migrationens positiva effekter och minimera de negativa effekterna på utvecklingen.
- *Agendan för utveckling och migration bör utvidgas⁷.* De ökande migrationsströmmarna inom och mellan utvecklingsländer bör erkännas, och de positiva och negativa sambanden med den ekonomiska och sociala utvecklingen bör beaktas i nationell och regional utvecklingspolitik.
- *Sambanden mellan klimatförändringar, miljöförstöring och migration kräver mer uppmärksamhet, särskilt ur ett utvecklingsperspektiv.*

3. RUNDABORDSSAMTAL 2: ÅTGÄRDER FÖR ATT GARANTERA RESPEKT OCH SKYDD FÖR MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER FÖR ALLA MIGRANTER, MED SÄRSKILD HÄNSYN TILL KVINNOR OCH BARN, FÖREBYGGA OCH BEKÄMPA MÄNNISKOSMUGGLING OCH MÄNNISKOHADEL SAMT SÄKERSTÄLLA KONTROLLERAD, LAGLIG OCH SÄKER MIGRATION

3.1. Mänskliga rättigheter för alla migranter

Respekten för migranternas och flyktingars rättigheter är ett **centralt inslag i EU:s politik**. EU för en modern politik till skydd för migranternas rättigheter. Under de senaste tio åren har EU antagit en rad direktiv som syftar till att garantera likabehandling på områden som sysselsättning och utbildning. Principen om jämlikhet är förankrad i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, som gäller för både EU-medborgare och tredjelandsmedborgare.

EU:s migrationsbestämmelser föreskriver rättigheter till social trygghet för migranter som saknar motsvarighet på annat håll i världen. Tredjelandsmedborgare har t.ex. efter fem års laglig bosättning under vissa förutsättningar samma rättigheter till social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd som EU-medborgare har⁸.

Från EU:s sida är man fast besluten att **bekämpa rasism, främlingsfientlighet och diskriminering** av migranter och personer med invandrarbakgrund (såsom andra och tredje generationens invandrare), att säkerställa en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare och att främja en **integrationspolitik** som innebär rättigheter och skyldigheter som är likvärdiga med dem man har som EU-medborgare. EU har tagit fram en rad instrument för att stödja integrationen av lagligt bosatta migranter, bl.a. Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare, EU:s webbplats om integration, det europeiska integrationsforumet och en handbok om integrationsfrågor (*Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*).

EU:s linje är att främja samma höga standarder också i den externa migrationspolitiken. Att stärka skyddet av **migranternas mänskliga rättigheter** är en **övergripande prioritering** i samarbetet med länder utanför EU, och EU arbetar därför för att stärka integrationspolitiken och skyddet av migranternas och flyktingars rättigheter i och genom sina partnerländer. Hit hör

⁷ Åtgärder som ska vidtas på EU-nivå i detta avseende beskrivs i avsnitt 6.

⁸ Artikel 11 i rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, EUT L 16, 23.1.2004.

bl.a. att stärka deras möjligheter att utöva sina grundläggande och andra rättigheter, bl.a. i fråga om tillgång till utbildning och hälso- och sjukvård, rätten att arbeta, rätten till fri rörlighet, avskaffande av statslöshet, avskaffande av godtyckliga gripanden av migranter, tillgång till rättslig prövning och rätten att behandlas på samma sätt som landets egna medborgare när det gäller sysselsättning.

Migranternas rättigheter upprätthålls inom ramen för ett omfattande internationellt **regelverk**. Grundläggande texter som måste tillämpas på migranter och landets medborgare är bl.a. den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, de internationella konventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter och om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning och 1967 års protokoll till den konventionen, 1954 års konvention om statslösa personers rättsliga ställning, 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet, konventionen om barnets rättigheter, FN:s två Palermoprotokoll om människosmuggling och människohandel, den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, FN:s konvention mot tortyr och ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare. Det krävs dock fortfarande betydande ansträngningar för att bättre **genomföra** internationellt överenskomna regler och se till att skyddet av mänskliga rättigheter för migranter **upprätthålls**, särskilt på nationell och regional nivå. I detta sammanhang är det viktigt att utforma en politik och vidta åtgärder som syftar till att stärka de mänskliga rättigheterna för människor som befinner sig i en irreguljär situation.

EU:s medlemsstater har inte undertecknat 1990 års **FN-konvention om skydd för alla migrerande arbetstagares och deras familjemedlemmars rättigheter**. I konventionen skiljs inte i tillräcklig grad mellan lagliga och irreguljära migrerande arbetstagares ekonomiska och sociala rättigheter, vilket inte är i linje med medlemsstaternas och EU:s politik och detta har därför blivit ett grundläggande hinder. I realiteten föreskriver EU:s instrument ett långtgående skydd för både lagliga och irreguljära migranter samt garantier som ofta är mer omfattande än de som förskrivs i konventionen. På längre sikt kan det finnas utrymme för en översyn av det gällande regelverket och bl.a. att eventuellt arbeta för en ny konvention om rättigheterna för alla migrerande arbetstagare som är anpassad till 2000-talets verklighet och utmaningar.

3.2. Kontrollerad, laglig och säker migration

År 2011 lanserade kommissionen **EU:s migrationsportal**⁹ för att informera migranter om deras rättigheter och om gällande migrationsförfaranden. Via den portalen kan tredjelandsmedborgare som vill flytta till EU få information om medlemsstaternas förfaranden för olika kategorier av migranter. EU överväger också att stödja inrättandet av särskilda **resurscentrum för migration och rörlighet** i vissa partnerländer i syfte att underlätta dels förberedelserna inför utresa, dels åtgärderna i samband med återvändande och återintegrering.

Människor med olika bakgrund och behov använder ofta samma färdvägar och transportmedel, vilket gör det svårt för länderna att fastställa vilka behov de olika grupperna har. De myndigheter som hanterar dessa strömmar måste samtidigt se till att personer som behöver internationellt skydd får det, och att irreguljära migranter behandlas med värdighet och inte som kriminella.

Irreguljära migranter är ofta mer **utsatta** för utnyttjande och övergrepp. Irreguljär migration begränsar migranternas möjligheter att stödja sina ursprungsländer och ökar sannolikheten för negativa följder för utvecklingen i destinationsländerna.

⁹ <http://ec.europa.eu/immigration>

Från EU:s sida är man fast besluten att genomföra lagstiftning och politik som syftar till att minska den irreguljära invandringen. Olika sätt att på laglig väg migrera till EU främjas, och en målsättning är att förebygga och bekämpa irreguljär migration, bl.a. genom gränsförvaltning och en politik för återvändande och återtagande. EU vidtar också åtgärder för att **bestraffa dem som missbrukar migranter**. Direktivet om sanktioner mot arbetsgivare från 2009 är ett viktigt instrument som innehåller bestämmelser som syftar till att minska rättslig oklarhet och förhindra utnyttjandet av irreguljära migranter. Direktivet föreskriver inte några sanktioner mot migrerande arbetstagare som vistas i landet irreguljärt, utan är inriktat på arbetsgivare som missbrukar migranter som befinner sig i en utsatt situation.

EU hjälper också utvecklingsländerna att stärka sina åtgärder och sin kapacitet att garantera en kontrollerad, laglig och säker migration. EU stöder agendan för anständigt arbete och socialt skydd och uppmuntrar strategier för att underlätta regional arbetskraftsrörlighet. Vidare främjar EU också integrerad gränsförvaltning som ett sätt att skapa **öppna och säkra gränser** och främja respekten för människors rättigheter vid gränsen, bl.a. rätten att söka asyl.

Ytterligare internationell uppmärksamhet bör ägnas åt **behovet av hjälp och skydd för migranter** som befinner sig i **humanitära eller livshotande nödsituationer** när de är på väg eller när de vistas i värdländerna. Kvinnor och barn och andra som befinner sig i en särskilt utsatt situation bör ägnas särskild uppmärksamhet.

3.3. Människohandel

EU:s fasta beslutsamhet att förebygga och bekämpa människosmuggling och arbeta för att stoppa människohandel avspeglas i många initiativ, åtgärder och finansieringsprogram ända sedan 1990-talet. Ett stort steg framåt var direktivet om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer¹⁰ som antogs 2011. Direktivet är inte bara inriktat på brottsbekämpning, utan syftet är också att förhindra brottslighet och att se till att offren för människohandel skyddas och ges tillfälle att återhämta sig och återintegreras i samhället. I EU:s strategi för utrotande av människohandel 2012¹¹ ingår också åtgärder för att säkerställa bättre samarbete och samordning mellan dem som arbetar med frågor som rör människohandel, bl.a. regeringar, det civila samhället och internationella organisationer. Framtida åtgärder kommer att omfatta finansiering av forskning och projekt, upprättande av plattformar, framtagande av riktlinjer och bästa praxis, utbildning osv.

Människohandel är också en prioriterad fråga i EU:s samarbete med tredjeländer och tas systematiskt upp i avtal och partnerskap med dessa länder samt i alla EU:s dialoger om migration och rörlighet.

3.4. Viktiga budskap till högnivådialogen

- *Alla stater bör säkra skyddet av mänskliga rättigheter för migranter som en övergripande politisk prioritering och upprätthålla motsvarande internationella instrument för mänskliga rättigheter.*
- *Alla stater bör respektera migranternas värdighet och grundläggande och mänskliga rättigheter, oberoende av migrantens rättsliga ställning. De bör förplikta sig att skydda asylsökande och utsatta migranter såsom ensamkommande barn, offer för människohandel, kvinnor och barn, och att stärka deras ställning.*
- *Alla stater bör utveckla en nationell politik för integration av migranter i samhället och för förebyggande och bekämpande av främlingsfientlighet och diskriminering, även för människor med invandrarbakgrund. De bör vidta kraftfulla åtgärder mot*

¹⁰ Direktiv 2011/36/EU.

¹¹ COM(2012) 286 final.

alla former av exploatering av arbetskraft när det gäller både lagliga och irreguljära migranter, bl.a. genom att införa verkningsfulla sanktioner mot arbetsgivare som anlitar irreguljär utländsk arbetskraft.

- *Alla stater bör ratificera och genomföra de internationella instrumenten om bekämpning av människosmuggling och människohandel. Nationella och regionala strategier mot människohandel bör fastställas eller uppgraderas och samarbetet stärkas i frågor som rör förebyggande, lagföring av människohandlare och skyddet av offer för människohandel.*
- *Vikten av att informera (potentiella) migranter om invandringsförfaranden, deras rättigheter och om de ekonomiska och sociala förhållandena i destinationslandet bör understrykas.*

4. RUNDABORDSSAMTAL 3: STÄRKT PARTNERSKAP OCH SAMARBETE OM INTERNATIONELL MIGRATION, MEKANISMER FÖR ATT VERKNINGSFULLT INTEGRERA MIGRATION I UTVECKLINGSPOLITIKEN OCH FRÄMJAD SAMSTÄMMIGHET PÅ ALLA NIVÅER

4.1. Partnerskap och samarbete

Ändamålsenliga internationella partnerskap mellan länder är viktiga för att maximera migrationens positiva effekter för ursprungs- och destinationsländerna och för migranterna själva.

EU deltar i **omfattande dialoger och samarbeten** med en rad olika länder och regioner utanför EU. Samarbetet omfattar alla fyra – och alla lika viktiga – områden inom den övergripande strategin för migration och rörlighet: i) främjande av laglig migration och underlättande av rörlighet, ii) förhindrande och bekämpning av irreguljär migration och människohandel, iii) maximering av migrationens och rörlighetens utvecklingseffekter och iv) främjande av internationellt skydd.

EU har upprättat **regionala och bilaterala dialoger** om migration och rörlighet med sina grannar och andra prioriterade partner för att kunna identifiera gemensamma prioriteringar för samarbeten längs migrationsvägarna. Två särskilda bilaterala ramar, **partnerskap för rörlighet** och **gemensamma agendor för migration och rörlighet**, har införts för att möjliggöra djupare och skraddarsydd politiska dialoger och operativa samarbeten på alla ovanstående områden med partnerländerna. Relevanta **rättsliga instrument** förhandlas fram och genomförs, bl.a. avtal om förenklade viseringsförfaranden (tillsammans med återtagandeavtal) för att underlätta direkta personkontakter mellan EU och prioriterade partnerländer. En mängd program och verksamheter finansieras.

Alla politiska dialoger om migration och utveckling bör vara öppna för så många deltagare som möjligt, och om lämpligt även för icke-statliga aktörer som den privata sektorn, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, den akademiska världen och det civila samhället samt även för migrant- och människorättsorganisationer.

4.2. Migrationsfrågor bör ingå i utvecklingspolitiken

Införandet av invandrings- och utvandringsaspekter i utvecklingsstrategier på alla nivåer är ett **mycket viktigt första steg för att främja politiska ramar för ett maximalt utnyttjande av migrationens och rörlighetens utvecklingsfrämjande potential**. De framsteg som görs är dock inte tillräckliga, i synnerhet vad beträffar partnerländernas strategier, t.ex. strategidokumentet för minskad fattigdom.

Integreringen av migration i de nationella utvecklingsstrategierna behöver främjas ytterligare. Genom att utgå från partnerländernas utvecklingsmodell, mål och prioriteringar kan försök att integrera migration i nationella och sektoriella utvecklingsstrategier avsevärt förbättra **egenansvar, hållbarhet och enhetlighet** och därmed maximera migrationens utvecklingsfrämjande effekter. Åtgärderna bör bygga på ett flertal aktörers medverkan med deltagande av alla berörda ministerier.

Ytterligare framsteg krävs också på **givarnivå**, vilket även inbegriper kommissionen. Kommissionen har gjort stora framsteg när det gäller att integrera migration som ett prioriterat område för det externa samarbetet och anslog nära **1 miljard euro till mer än 400 migrationsrelaterade projekt mellan 2004 och 2012**. EU:s externa samarbete har lett till betydande resultat i fråga om kapacitetsuppbyggnad för migrationshantering i överensstämmelse med EU:s externa migrationspolitik och målen för fattigdomsminskning.

Med tanke människors ökade rörlighet i dag krävs ytterligare ansträngningar för att se till att EU:s utvecklingsinitiativ på andra områden såsom sysselsättning, mänskliga rättigheter, handel, jordbruk och miljö bygger på ett verkligt erkännande av den utvecklingsfrämjande potential som en väl hanterad migration och rörlighet innebär.

Till stöd för arbetet med att åstadkomma en gemensam förståelse för migrationens betydelse bland aktörerna på utvecklingsområdet behövs mer information om hur migration kan främja eller hämma arbetet med att uppnå utvecklingsmål, särskilt på de områden som påverkas mest av den demografiska och sysselsättningsmässiga utvecklingen. Verktyg för att **omsätta denna kunskap i operativa riktlinjer** behövs också, annars kommer de politiska löften om att integrera migrationsfrågor bara att förbli tomma ord.

Kommissionen var först med att använda sig av **migrationsprofiler** i sina utvecklingspolitiska program 2005 och anser att det är goda redskap för att ta fram jämförbara uppgifter och underlag för migrationspolitiken. Korta migrationsprofiler kan vara användbara källor till jämförbara uppgifter om migrationsströmmar; man kan t.ex. använda de nyckelindikatorer som globala gruppen för migration (*Global Migration Group*) har tagit fram och vägledningen *Migration Profiles – making the most of the process*.

Under de senaste åren har EU ställt sig mycket positivt till **”utvidgade migrationsprofiler”**, där alla deltagare samarbetar landsspecifikt. Partnerlandet står för ledningen, och hållbarhet garanteras genom motsvarande kapacitetsuppbyggnad. Kommissionen kommer att stödja partnerländer som vill använda utvidgade migrationsprofiler för att bättre förstå vilka effekter migration verkligen har på deras ekonomiska, sociala och miljömässiga utveckling och därmed kunna ta fram mer målinriktade politiska åtgärder.

För att migrationsfrågorna ska kunna integreras verkningsfullt i utvecklingspolitiken är det mycket viktigt med **politisk samstämmighet**, och detta bör eftersträvas på och mellan alla relevanta nivåer, bl.a. i nationella ramar som strategidokumentet för minskad fattigdom, men även på regional, lokal och multilateral nivå. EU kan utgöra ett gott exempel på hur regionalt samarbete kan främja en **konsekvent politik för utveckling** med hänsyn till migration. Skyldigheten att föra en konsekvent politik för utveckling föreskrivs i EU-fördraget och en rad operativa verktyg har tagits fram för att genomföra detta, bl.a. halvårsvis rapportering¹².

Lokala myndigheters utvecklingsplanering behöver uppmärksammas mer i diskussionerna om migration och utveckling. Stadsförvaltningarna spelar en avgörande roll, eftersom en ökande migration och **urbanisering** är två faktorer som är nära knutna till varandra och har en betydande påverkan på våra samhällen världen över. Städer kan fungera som drivkrafter för

¹² Arbetsdokument från kommissionens avdelningar om EU:s rapport från 2011 om en konsekvent politik för utveckling, SEK(2011) 1627 slutlig.

sociala förändringar. Men städerna på södra halvklotet står också inför stora utmaningar, bl.a. när det gäller att säkerställa en hållbar urbanisering. Utbyte av kunskap och erfarenheter mellan städer när det gäller t.ex. tillträde till arbetsmarknaden, integration, stadsplanering och infrastruktur, inte minst som sätt att främja de bidrag som migranter kan ge till staden och regionen, bör uppmuntras t.ex. genom ett särskilt världsomspännande nätverk av städer och stadsregioner för dessa frågor.

4.3. Multilateral samstämmighet i fråga om migrationsstyrning

Kommissionen erkänner betydelsen av det viktiga arbete FN:s generalsekreterares särskilda representant för internationell migration och utveckling har gjort för att främja frågor som rör migration och utveckling, liksom den potentiella rollen för den globala gruppen för migration som samordningsorgan för migrationsfrågor. Ökad samordning i migrationsrelaterade frågor mellan alla relevanta FN-organ kan i betydande grad bidra till en mer sammanhållen global politik om migration och utveckling. Internationella organisationen för migration (IOM) bör som den ledande internationella organisationen på detta område agera aktivt för att öka samordningen med FN-systemet. Generalsekreterarens särskilda representant kan spela en viktig roll, särskilt för att garantera en god förvaltning av kontakterna inom FN-systemet, bl.a. med den globala gruppen för migration. Det globala forumet för migration och utveckling har visat sig vara ett värdefullt forum för raka och öppna diskussioner, och har stärkt dialogen och utbyten med det civila samhället, bl.a. invandrarorganisationer. Man har upprättat förtroende mellan deltagande berörda parter tack vare processens informella karaktär, vilken bör upprätthållas. Ytterligare framsteg kan göras i fråga om uppföljning och övervakning av genomförandet av forumets rekommendationer. I linje med prioriteringarna för forumets ordförandeskap 2014 bör även ytterligare insatser göras för att stärka forumets fokus på utveckling.

EU kommer att fortsätta att vara en aktiv och beslutsam partner i det multilaterala samarbetet. Som en juridisk person med särskilda befogenheter när det gäller migration och utveckling samt i enlighet med Lissabonfördraget bör EU spela en lämplig roll i alla relevanta internationella migrationsorgan.

4.4. Viktiga budskap till högnivådialogen

- *Alla stater bör delta i den internationella dialogen och det internationella samarbetet med berörda partner för att identifiera gemensamma prioriteringar och stärka den bilaterala och regionala migrationsstyrningen. Man måste också eftersträva att det civila samhället deltar i den globala, regionala, nationella och lokala planeringen av migration och utveckling.*
- *Givare och andra utvecklingsaktörer bör på ett verkningsfullt sätt integrera frågor som rör migration och rörlighet i sin utvecklingspolitik och därmed sammanhängande instrument. Mer fakta om sambanden mellan människors rörlighet och utvecklingen bör samlas in, och de operativa verktygen till stöd för integrationen av migrationsfrågor bör vidareutvecklas.*
- *För att maximera de fördelar som migration innebär för utvecklingen krävs ytterligare insatser för att tillhandahålla en tillräcklig kunskapsbas. Samförstånd bör eftersträvas om vilka typer av uppgifter och vilken rapportering som krävs för att tillförlitlig och jämförbar information om migrationsfrågor ska kunna tillhandahållas på regional och global nivå. Mekanismer för utbyte av nationella uppgifter, såsom migrationsprofiler, bör undersökas. Initiativ bör uppmuntras till stöd för utvecklingsländerna i arbetet med att stärka deras kapacitet att samla in och analysera uppgifter om sambanden mellan migration, rörlighet och utveckling. En*

ändamålsenlig samordning i fråga om datainsamling och forskning på global nivå bör främjas.

- *FN-organ och internationella organisationer bör säkerställa en fullt ut integrerad och samordnad internationell migrationsagenda för att minimera en överlappning av kompetenser och slöseri med knappa resurser.*

5. RUNDABORDSSAMTAL 4: ARBETSKRAFTENS RÖRLIGHET INTERNATIONELLT OCH REGIONALT OCH EFFEKTERNA PÅ UTVECKLINGEN

5.1. Arbetskraftens rörlighet

EU är ett unikt exempel på hur regional integration kan åstadkommas och hur den bidrar till utvecklingen. EU har skapat ett gemensamt ekonomiskt område och ett gemensamt område med fri rörlighet där mer än 480 miljoner europeiska medborgare är fria att resa, studera, arbeta och bosätta sig. EU håller successivt på att bygga upp en **integrerad arbetsmarknad** och har infört system för erkännande av yrkeskvalifikationer och möjligheter att överföra sociala rättigheter och pensionsrättigheter mellan medlemsstaterna. Arbetskraftens rörlighet inom EU har lett till många fördelar, bl.a. ökad ekonomisk konvergens och utbyte av kunskaper mellan medlemsstaterna, fler penningöverföringar inom EU och mindre tryck på arbetsmarknader med hög arbetslöshet. EU:s lagstiftning¹³ ger tredjelandsmedborgare rätt till rörlighet som gör det möjligt för dem att bo och arbeta i en annan medlemsstat.

I dagens starkt konkurrenspräglade och **globaliserade ekonomi**, och trots den nuvarande höga arbetslösheten i EU, kommer även arbetskraftsinvandringen av tredjelandsmedborgare att vara en del i EU:s ansträngningar för att bygga upp en högkvalificerad och anpassningsbar arbetskraft som kan möta de utmaningar som den demografiska och ekonomiska utvecklingen innebär. EU vill utnyttja den inhemska arbetskraften på bästa möjliga sätt, inklusive migranter som redan vistas lagligt i EU, samtidigt som man vill öppna nya vägar för laglig ekonomisk migration i områden där arbetskrafts- och kompetensbrist nyligen har konstaterats.

Eftersom den internationella (arbetskrafts-) rörligheten ökar behöver arbetet intensifieras på områden som erkännande av utländska yrkeskvalifikationer och möjligheterna att överföra pensionsrättigheter och andra sociala förmåner, även där så är möjligt på internationell nivå. Exempelvis *Social Protection Inter-Agency Board* som inrättades av G20 under 2011 bör överväga att ta upp frågan om socialt skydd för migranter.

Arbetskraftens rörlighet på regional nivå är också ett viktigt inslag i utvecklingsregioner och utgör en viktig försörjningsstrategi. Arbetskraftens rörlighet bidrar till en bättre matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden. I takt med att fördelningen av den globala välfärden förbättras blir många utvecklingsländer i allt större utsträckning destinationsländer för interregional arbetskraftsmigration. Den globala ekonomiska krisen har faktiskt lett till att arbetskraftens rörlighet har ökat från EU:s medlemsstater till vissa latinamerikanska och afrikanska länder. Strukturerna för styrning av arbetskraftsmigration är dock fortfarande svaga i många låg- och medelinkomstländer och bör stärkas för att främja migrationens utvecklingsfrämjande effekter och garantera adekvat skydd och anständiga arbetsvillkor för migrerande arbetstagare.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt **regionala organisationers** roll på detta område, eftersom de har goda möjligheter att förbättra styrningen av arbetskraftens rörlighet på

¹³ Direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (2003/109/EG) och blåkortsdirektivet (2009/50/EG).

regional nivå. EU vill dela med sig av sina erfarenheter av att hantera arbetskraftens rörlighet, bl.a. med regionala organisationer i låg- och medelinkomstländer.

5.2. Viktiga budskap till högnivådialogen

- *Alla stater bör se över befintliga hinder för människors rörlighet för att undanröja hinder som inte är motiverade ur säkerhetssynpunkt och som onödigt hämmar den ekonomiska konkurrenskraften och regionala integrationen. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att underlätta tillträdet för resenärer med ärligt uppsåt och minska kostnaderna för utfärdande av dokument och rekryteringsavgifter. Man bör i detta sammanhang överväga att anordna en konferens om arbetskraftens rörlighet och utvecklingen internationellt inom ramen för FN.*
- *Processer och regionala organisationer som arbetar för att främja laglig migration inom regioner och rörlighet mellan utvecklingsländer bör stödjas.*
- *Arbetskraftens rörlighet inom regioner, program för kompetensutveckling och system för certifiering och erkännande av yrkeskvalifikationer bör främjas, särskilt i sektorer där det råder brist på utbildad personal och som skulle kunna gynnas av migrerande arbetstagare. Parallellt behövs tillförlitliga analyser av hur kompetensbehoven kommer att utvecklas mellan olika regioner¹⁴ som underlag för program för kompetensutveckling och möjligheter som ges till rörlighet.*
- *Cirkulär migration bör underlättas för att främja den ekonomiska och sociala utvecklingen i ursprungs- och destinationsländer.*
- *En äkta tillgång till social trygghet i värdländerna samt möjligheter att överföra sociala rättigheter och pensionsrättigheter bör främjas, bl.a. genom bilaterala eller regionala avtal, eftersom detta kan underlätta rörligheten och cirkulär migration samt fungera som ett hinder för irreguljärt arbete.*

6. VAD EU BÖR GÖRA: NÄSTA STEG FÖR ATT STÄRKA KOPPLINGEN MELLAN UTVECKLINGS- OCH MIGRATIONSFRÅGOR

Ovanstående centrala budskap riktas till världssamfundet. Mycket kan och bör dock göras inom ramen för EU:s egna politiska åtgärder och program.

Inom EU:s externa migrationspolitik har betydande framsteg redan gjorts för att maximera de effekter migrationen till EU har på utvecklingen i ursprungsländerna. EU är fast beslutet att fortsätta arbetet med alla "traditionella" områden av agendan (penningöverföringar, diaspora, kompetensflykt, cirkulär migration).

De utmaningar och möjligheter som kopplingen mellan utveckling och migration innebär för partnerländerna är emellertid mer omfattande och komplexa än dem som tagits upp hittills. Kommissionen kommer att se till att framtida EU-åtgärder på området migration och utveckling blir verkligt **heltäckande** och inbegriper hela skalan av de olika positiva och negativa effekter som migration kan få på en hållbar **ekonomisk, social och miljömässig utveckling** i låg- och medelinkomstländer. Detta kräver att man byter fokus och placerar utvecklingsfrågorna i centrum för åtgärderna. För att omsätta detta heltäckande synsätt i handling måste, särskilt inom ramen för EU:s utvecklingspolitik, en rad aspekter behandlas på ett bättre sätt, bl.a. genom följande åtgärder:

¹⁴ EU har infört en kompetenskartor för detta ändamål (under vidareutveckling): <http://euskills panorama.ec.europa.eu/>.

- **Utvidgade åtgärder på de ”traditionella” områdena migration och utveckling så att ”syd-syd-kontexten” omfattas**, i synnerhet genom att identifiera sätt att underlätta strömmar av penningöverföringar mellan utvecklingsländer och stödja forskning för att bättre förstå vilken roll som utflyttade befolkningsgrupper som bor i låg- och medelinkomstländer spelar som utvecklingsaktörer i sina ursprungsländer.
- Undersökning av hur de kostnader som uppstår till följd av migration och rörlighet kan minskas för **destinationsländer** med låg- och medelinkomst och fördelarna öka för dessa länder, med särskilt fokus på omflyttningar inom regioner. I detta avseende bör **samstämmighet mellan nationell sysselsättningspolitik och aktiv arbetskraftsmigration** främjas.
- Fördjupade kunskaper om vilka **sociala och ekonomiska effekter migration** får på utvecklingen, särskilt inom sektorer som hälso- och sjukvård, utbildning, sysselsättning samt jordbruk.
- Åtgärder för att **fullt ut föra upp påtvingad migration på agendan för utveckling och migration** och se till att flyktingar och andra ofrivilliga migranter ingår i långsiktig planering för utvecklingen. Kommissionen kommer särskilt att arbeta för att utdragna flyktingsituationer integreras i utvecklingsagendan för att se till att värdländerna tar hänsyn till flyktingarnas situation och deras möjliga positiva bidrag, så att man kan förhindra framtida fördrivningar och stärka insatserna för att hitta hållbara lösningar.
- Ytterligare undersökning och beaktande av sambanden mellan **klimatförändringar, miljöförstöring och migration** liksom av den betydelse en anpassning till klimatförändringar och katastrofriskreducering har för att minska fördrivningar och migrationens roll som en strategi för att stärka anpassningen och katastrofriskreduceringen.
- Ytterligare undersökning av sambanden mellan **rörlighet och utveckling**, inbegripet förhållandet mellan intern och internationell rörlighet och mellan rörlighet och urbanisering.

Kommissionen kommer vidare, inom ramen för den övergripande strategin för migration och rörlighet samt agendan för förändring, att främja **migrationsstyrning** och en **effektiv politisk samstämmighet** på alla nivåer för att utnyttja migrationens och rörlighetens potential som **utvecklingsfaktorer**. Kommissionen kommer särskilt att göra följande:

- i. Främja integreringen av **migration i utvecklingsstrategier**. När det gäller EU:s eget utvecklingssamarbete kommer kommissionen att fortsätta den riktade tematiska finansieringen och intensifiera sina ansträngningar för att integrera migrationsaspekterna i utvecklingsinitiativ inom andra sektorer, när detta är meningsfullt. Den är vidare beredd att bistå utvecklingsländerna i arbetet med att integrera migrationsaspekterna, bl.a. genom att stödja utvidgade migrationsprofiler och nationella migrationsstrategier.
- ii. **Stärka migrationsstyrningen och samarbete i och mellan utvecklingsländer** (särskilt på regional nivå) för att förbättra resultaten av utvecklingspolitiken för ursprungs-, transit- och destinationsländer. Kommissionen är beredd att stödja kapacitetsuppbyggnad på alla relevanta områden, bl.a. genom att dela med sig av sin sakkunskap i fråga om skydd av migranternas mänskliga rättigheter, integration, arbetskraftsmigration, asyl och internationellt skydd, kampen mot människosmuggling och människohandel, integrerad gränsförvaltning osv. Sådana

åtgärder bör överensstämma helt med utvecklingsstrategiernas migrationsrelaterade mål.

- iii. Ytterligare främja **strategin där migranten sätts i centrum** som en övergripande prioritering för alla EU:s åtgärder rörande migration och utveckling, som måste syfta till att hjälpa migranter att bli bättre utvecklingsaktörer. Initiativ bör bygga på en kunskap om vilka effekter dessa åtgärder får på individ- och samhällsnivå, bl.a. för migranterna själva, för värdssamhällena och för dem som blir kvar hemma.

Kommissionen kommer att rapportera om de framsteg som görs med dessa initiativ i sin rapport om den övergripande strategin för migration och rörlighet, som läggs fram vartannat år, samt i sin rapportering om genomförandet av agendan för förändring.

7. SLUTSATSER

EU har skapat ett område med fri rörlighet för personer mellan länderna i Europa som ses som en källa till inspiration av många i hela världen. I en anda av partnerskap har man banat väg för en extern migrationspolitik som är balanserad och extensiv. EU är världens största givare av utvecklingsbistånd och kommer att fortsätta att ge betydande stöd under de kommande åren. EU är berett att dela med sig av sina erfarenheter till intresserade länder och organisationer, och uttrycker sin förhoppning om att högnivådialogen 2013 kommer att vara startpunkten för en ny era av globalt samarbete kring migration och utveckling.

Kommissionen uppmanar alla berörda organ och internationella organisationer på området migration och utveckling att föra ett **mer sammanhängande, heltäckande och bättre samordnad strategi på global nivå**. Det internationella samfundet måste kunna utnyttja möjligheterna och ta itu med de utmaningar som är förknippade med internationell migration. I dagens globaliserade värld står alla länder inför liknande utmaningar, även i fråga om migration och utveckling. Länderna kommer dock att närma sig situationen på olika sätt, eftersom deras prioriteringar, storlek och demografiska och ekonomiska karakteristika varierar. Internationellt samarbete är därför nödvändigt för att se till att människor som flyttar i sökande efter ett bättre liv kan utöva sina rättigheter på ett säkert sätt.

Kommissionen uppmanar politiska beslutsfattare och yrkesverksamma på **utvecklingsområdet** att intensifiera sitt arbete med att stärka kopplingen mellan migration och utveckling, både genom att på ett bättre sätt integrera frågor som rör migration och rörlighet i sin planering för utvecklingen och genom ett ökat deltagande i aktuella internationella forum. Utvecklingsprocesser är beroende av rörlighet, som i sin tur är nödvändig för att garantera en effektiv matchning av utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden och underlättar överföringar av socialt, finansiellt och mänskligt kapital. Utveckling främjar också rörlighet, eftersom människor får ökade resurser för att flytta och söka nya möjligheter. En rad processer kommer att driva på rörligheten ytterligare i framtiden, bl.a. globala förändringar vad gäller välbefinnande, regional och global ekonomisk integration liksom miljöförstöring som är knuten till klimatförändringar. En utvecklingsdebatt som är anpassad till 2000-talet måste därför fullt ut ta hänsyn till den roll som migration och rörlighet spelar som utvecklingsfaktorer och erkänna den betydelse som en god styrning av migrationen har, för att begränsa de potentiellt negativa effekter som migration har på utvecklingen.

Kommissionen uppmanar slutligen politiska beslutsfattare och yrkesverksamma på **migrationsområdet** att fullt ut beakta utvecklingsaspekter i migrationspolitiken och ta på sig ett större ansvar för att garantera respekten för och skyddet av mänskliga rättigheter för alla migranter inom alla delar av migrationsstyrningen. Migration och rörlighet handlar om frihet. Det handlar om att ge varje enskild individ möjlighet att påverka sin egen livssituation,

ekonomiskt och socialt. Respekten för mänskliga rättigheter får effekter som sträcker sig långt bortom den enskilda migranten, eftersom detta även gynnar både ursprungssamhället och det samhälle där migranterna bor och arbetar. Att ge människor möjlighet att utöva sina rättigheter är en vinnande strategi, både för en lyckad migrationsstyrning och en hållbar utveckling.

Högnivådialogen 2013 bör bidra till arbetet med att möta dagens globala utmaningar, särskilt genom att främja införandet av migration och rörlighet som en synlig övergripande prioritering i utvecklingsramen för tiden efter 2015 och en erkänd faktor för global utveckling.