



Bruxelles, den 21.5.2013
COM(2013) 292 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Optimere migrationens bidrag til udvikling

**EU's bidrag til FN's dialog på højt plan og næste skridt hen imod en øget sammenhæng
mellem udvikling og migration**

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Optimere migrationens bidrag til udvikling

**EU's bidrag til FN's dialog på højt plan og næste skridt hen imod en øget sammenhæng
mellem udvikling og migration**

1. INDLEDNING

Dialogen på højt plan om international migration og udvikling i september 2006 var De Forenede Nationers Generalforsamlings første foranstaltning på højt plan, der udelukkende havde til formål at drøfte flerdimensionale aspekter af international migration og udvikling. Den anden dialog på højt plan finder sted den 3.-4. oktober 2013.

Der er stadig mere fokus på migration globalt set, og migration opfattes som et magtfuldt middel til at fremme udvikling i både oprindelses- og bestemmelseslande. Det ses bl.a. af en rapport fra 2012 fra FN's gruppe for udviklingsdagsordenen for tiden efter 2015, "Realizing the Future We Want for All", som fastslår, at migration er et vigtigt aspekt af den globale befolkningsdynamik og spiller en afgørende rolle for inklusiv økonomisk og social udvikling.

Den øgede regionale og globale mobilitet for personer, strukturændringerne i den globale økonomi og den nuværende økonomiske krise giver nye muligheder og udfordringer for oprindelses-, transit og bestemmelseslande. Dialogen på højt plan i 2013 er en enestående mulighed for at arbejde hen imod en global dagsorden for effektiv, inklusiv migrationsstyring og identificere foranstaltninger, der styrker migranternes innovations- og udviklingsfremmende rolle. Det overordnede tema i 2013 er identifikation af konkrete foranstaltninger, der kan styrke sammenhæng og samarbejde på alle niveauer, således at både migranterne og de implicerede lande i højere grad kan drage nytte af international migration og den vigtige sammenhæng med udvikling, samtidig med at de negative virkninger svækkes¹.

At styrke migrationens positive virkninger for udviklingen er en vigtig politisk prioritet for EU, hvilket fremgår af den tostrengede politiske tilgang på dette område. Migration og udvikling er et af de fire prioriterede områder i den samlede strategi for migration og mobilitet², der er den overordnede ramme for EU's eksterne migrationspolitik. Migration er ligeledes en særlig prioritet på EU's dagsorden for forandring³, der opstiller rammerne for EU's udviklingspolitik. Migranternes perspektiv er centralt i den samlede strategi for migration og mobilitet, og en styrkelse af migranternes menneskerettigheder er en gennemgående prioritet for alle EU-foranstaltninger vedrørende migration og udvikling.

Denne meddelelse har to formål. Den skaber grundlag for en fælles holdning for EU og medlemsstaterne (herefter "EU") i dialogen på højt plan og indeholder nøglebudskaber for et styrket globalt samarbejde. Afsnit 2-5 er derfor struktureret efter de spørgsmål, der vil blive drøftet under de fire rundbordsdialoger i dialogen på højt plan. Endvidere indeholder meddelelsen i afsnit 6 forslag til, hvordan EU kunne styrke forbindelsen mellem migration og udvikling i sine egne politikker og praksis og tage skridt til systematisk at være opmærksom

¹ FN's Generalforsamlings resolution 67/219 af 21. december 2012.

² KOM(2011) 743 endelig: Meddelelse om en samlet strategi for migration og mobilitet.

³ KOM(2011) 637 endelig: Forbedring af virkningen af EU's udviklingspolitik: En dagsorden for forandring.

på den rolle, som migration og mobilitet spiller for bæredygtig udvikling. Dette afsnit er derfor et svar på Rådets anmodning om en mere ambitiøs og fremadskuende tilgang til migration og udvikling på EU-plan, således som det fremgår af Rådets konklusioner af 29. maj 2012 om den samlede strategi for migration og mobilitet.

2. RUNDBORDSDIALOG 1: VURDERING AF DEN INTERNATIONALE MIGRATIONS FØLGER FOR BÆREDYGTIG UDVIKLING OG IDENTIFIKATION AF RELEVANTE PRIORITETER FOR FORBEREDELSEN AF UDVIKLINGSRAMMEN EFTER 2015

2.1. Behov for en bredere forståelse for sammenhængen mellem migration og udvikling

Debatten om migration og udvikling har traditionelt set været fokuseret på et begrænset antal spørgsmål, som f.eks. pengeoverførsler, diaspora, hjerneflugt og cirkulær migration med hovedvægten på migration til OECD-lande frem for migration mellem lav- og mellemindkomstlande. Politikker og politikgennemførelse på disse "traditionelle" områder, herunder på EU-niveau, kan stadig forbedres⁴, men det er nødvendigt at gå et skridt videre, da denne tilgang ikke er tilstrækkelig til at tackle alle spørgsmål.

Alle lande over alt i verden oplever befolkningsbevægelser, og denne tendens må forventes at blive forstærket. Ud af de anslåede 214 millioner internationale migranter i verden i dag er det store flertal (150 millioner) borgere i ikke-OECD-lande. International migration sker typisk inden for regioner, navnlig i udviklingslandene. F.eks. anslås det, at over 80 % af alle afrikanske migranter bor i et andet afrikansk land.

Endvidere er **migration inden for udviklingslandene** et vigtigt, men ofte overset fænomen, der giver de samme muligheder og udfordringer som international migration.

Ud over den tætte sammenhæng med migration, fremmer og forudsætter udvikling også **mobilitet** (erhvervsfolks kortvarige besøg, arbejdstagere, studerende, turister, familiebesøg osv.). Mobilitet bidrager væsentligt til at styrke byområders rolle som udviklingspoler i de sydlige lande og som centre for økonomisk, social og kulturel udveksling og til integration af udviklingsøkonomier i regionale og globale markeder.

Tvungen migration er fortsat en global udfordring. Størstedelen af verdens samlede antal flygtninge på over 15 millioner bor i udviklingslande, ofte i langvarige situationer, som giver værtslandene betydelige udfordringer. Men tilstedeværelsen af flygtninge og andre tvungne migranter kan også give nye muligheder og fordele for den nationale og lokale økonomi takket være flygtninges menneskelige kapital, herunder deres faglige kvalifikationer og efterspørgsel efter varer og tjenester. Foranstaltninger til at udnytte flygtninges udviklingsfremmende potentiale fremmer deres selvstændighed og styrker derved kvaliteten af flygtningenes beskyttelse, hvilket også gavner værtslandene.

Klimaændringer og miljøforringelser har allerede stadig større betydning for migration og mobilitet, og de foreliggende oplysninger antyder, at de fleste bevægelser i fremtiden vil ske enten inden for eller mellem udviklingslande⁵.

Migration og mobilitet har betydelige positive og negative følger for en bæredygtig **økonomisk, social og miljømæssig** udvikling i både lav- og mellemindkomst oprindelses- og bestemmelseslande:

⁴ Kommissionens arbejdspapir om migration og udvikling (SEK(2011) 1353 endelig) tilknyttet Kommissionens meddelelse om en samlet strategi for migration og mobilitet af 18.11.2011 indeholder en række forslag på dette område.

⁵ SWD(2013) 138 endelig: Kommissionens arbejdsdokument om klimaændringer, miljøforringelse og migration.

- For **oprindelseslande** er de økonomiske fordele ved migration veldokumenterede. Migration bidrager bl.a. til at nedbringe fattigdom gennem pengeoverførsler og diasporaens investeringsinitiativer. Finansiell, menneskelig og social kapital fra diasporaen kan også direkte bidrage til at opfylde sociale udviklingsmål, herunder millenniummålene for sundhed og uddannelse. På samme måde kan pengeoverførsler og andre bidrag lette tilpasningen til de negative følger af klimaændringer i oprindelseslandene. Jobmuligheder i udlandet kan også bidrage til at motivere unge til at erhverve de nødvendige færdigheder. Migrationens følger for den menneskelige udvikling er imidlertid komplekse, hvilket fremgår af bekymringen over hjerneflugt og migrationens negative sociale følger for dem, der bliver tilbage. Migration kan f.eks. have negative følger for millenniummålet for sundhed ved at bidrage til hjerneflugt og en ulige global fordeling af sundhedspersonale.
- For **bestemmelseslandene** kan en velforvaltet migration udfylde eventuelle huller på arbejdsmarkedet, skaffe arbejdskraft til at støtte strukturelle økonomiske forandringer, fremme innovation takket være migranternes dynamik og bidrage til de sociale sikkerhedssystemer. Migration og mobilitet kan give store udfordringer for byplanlægningen, men er samtidig afgørende for, at byerne kan fungere som vækstcentre. Hvis migration ikke forvaltes effektivt, kan omkostningerne blive betydelige, og det kan medføre sociale spændinger i forhold til værtsbefolkningerne - hvilket ofte udnyttes af populistiske kræfter - og pres på knappe ressourcer. Ukontrolleret migration kan også forværre sikkerhedstrusler, navnlig i skrøbelige stater.

Migration er derfor både en **mulighed og en udfordring for udvikling**. Migration har utvivlsomt haft positive følger for bestræbelserne på at nå mange af millenniummålene. De skadelige virkninger af dårlig forvaltet migration kan imidlertid også hindre fremskridt henimod en bæredygtig udvikling.

2.2. Migration og udviklingsrammen efter 2015

Kommissionen er tilfreds med den stigende opmærksomhed om, hvordan man kan bringe udviklingsfaktorer som f.eks. migration og mobilitet på FN's udviklingsdagsorden for tiden efter 2015⁶. Kommissionen er også tilfreds med drøftelser om, hvorvidt det er muligt at udvikle indikatorer for kvaliteten af forskellige aspekter af migrationsforvaltning. Der skal arbejdes for, at dialogen på højt plan for disse spørgsmåls vedkommende fører til relevante bidrag, der kan indarbejdes i den generelle proces efter 2015.

I den henseende er drøftelser om befolkningsdynamikken på dagsordenen for tiden efter 2015 og den internationale konference om befolkning og udvikling (ICPD) efter 2014 gode muligheder for at debattere de udfordringer og muligheder, som migration og mobilitet udgør for udvikling, herunder sammenhængen med den globale arbejdsmarkedsudvikling, bredere demografiske tendenser i forskellige regioner og befolkningsbevægelser i udviklingslande.

2.3. Nøglebudskaber til dialogen på højt plan

- *Migration og mobilitet skal anerkendes som "udviklingsfaktorer"*. Udviklingsaktører på alle niveauer bør tage højde for migration og mobilitet, der bør indgå i udviklingsrammen for tiden efter 2015. Det er afgørende at fremme en effektiv migrationsforvaltning for at optimere de positive følger og mindske de negative følger for udvikling.

⁶ Europa-Kommissionens holdning til udviklingsdagsordenen efter 2015 er yderligere behandlet i KOM(2013) 92 endelig: Meddelelsen om "Et værdigt liv for alle: fattigdomsudryddelse og en bæredygtig udvikling i verden".

- *Udviklings- og migrationsdagsordenen bør udvides*⁷. De stigende migrationsstrømme i og mellem udviklingslande bør anerkendes, og der bør tages højde for den positive og negative sammenhæng med den økonomiske og sociale udvikling, når der udformes nationale og regionale udviklingspolitikker.
- *Sammenhængen mellem klimaændringer, miljøforringelse og migration kræver øget opmærksomhed, navnlig i en udviklingskontekst.*

3. RUNDBORDSDIALOG 2: FORANSTALTNINGER, DER SIKRER OVERHOLDELSE OG BESKYTTELSE AF MIGRANTERS MENNESKERETTIGHEDER MED SÆRLIG VÆGT PÅ KVINDER OG BØRN, SOM FOREBYGGER OG BEKÆMPER SMUGLING AF MIGRANTER OG MENNESKEHANDEL, OG SOM SIKRER REGULERET, LOVLIG OG SIKKER MIGRATION

3.1. Migranternes menneskerettigheder

Respekt for migranternes og flygtninges rettigheder er et **vigtigt element i EU's politikker**. EU har avancerede politikker for beskyttelse af migranternes rettigheder. I det sidste årti har EU vedtaget en række direktiver, der skal sikre ligebehandling på områder som beskæftigelse og uddannelse. Princippet om ligebehandling er fastslået i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder, som finder anvendelse på både EU-borgere og tredjelandstatsborgere.

EU's migrationsregler har medført hidtil usete standarder for **sociale sikringsrettigheder** for migranter. Efter fem år med lovligt ophold opnår tredjelandstatsborgere, hvis de opfylder visse betingelser, f.eks. de samme rettigheder, hvad angår social sikring, social bistand og social beskyttelse, som EU-borgere har⁸.

EU er fast besluttet på at **bekæmpe racisme, fremmedhad og forskelsbehandling** over for migranter og personer med migrantbaggrund (som f.eks. anden- og tredjegerationsmigranter) og sikre en retfærdig behandling af tredjelandstatsborgere og fremme en **integrationspolitik**, der giver de samme rettigheder og forpligtelser, som EU-borgere har. EU har udviklet flere instrumenter, der skal støtte integration af migranter med lovligt ophold, bl.a. Den Europæiske Integrationsfond, det europæiske integrationswebsted, det europæiske integrationsforum og håndbogen om integration for beslutningstagere og fagfolk.

EU er indstillet på at fremme den samme høje standard i sin eksterne migrationspolitik. En styrket beskyttelse af **migranternes menneskerettigheder** er en **generel prioritet** i samarbejdet med tredjelande. EU er indstillet på at bidrage til at styrke integrationspolitikker og fremme beskyttelsen af migranternes og flygtninges rettigheder i og hos partnerlande. Det omfatter en styrket adgang til grundlæggende rettigheder og andre rettigheder, som f.eks. adgang til uddannelse og sundhed, retten til at arbejde og retten til fri bevægelighed, fjernelse af statsløshed, fjernelse af vilkårlig tilbageholdelse, adgang til retsvæsenet og samme behandling som landets egne statsborgere på beskæftigelsesområdet.

Sikring af migranternes rettigheder sker gennem en samlet international **retlig og normativ ramme**. De grundtekster, der skal anvendes på migranter og egne statsborgere, er verdenserklæringen om menneskerettigheder, den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder og om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, Genèvekonventionen fra 1951 om flygtninges retsstilling og protokollen fra 1967 til denne

⁷ De skridt, der skal tages på EU-niveau i den henseende, er beskrevet i afsnit 6.

⁸ Artikel 11 i Rådets direktiv 2003/109/EF om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlændinge, EUT L16 af 23.1.2004, s. 44.

konvention, konventionen fra 1954 om statsløse personers retsstilling, FN's konvention af 1961 om begrænsning af statsløshed, konvention om børns rettigheder, FN's to Palermoprotokoller om bekæmpelse af smugling af migranter og menneskehandel, den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, FN-konventionen mod tortur og ILO-konventionen om ordentlige arbejdsforhold i husligt arbejde. Det er imidlertid stadig nødvendigt med en betydelig indsats for at sikre en bedre **gennemførelse** af internationalt aftalte rammer og **styrke** beskyttelsen af migranternes menneskerettigheder, navnlig på nationalt og regionalt niveau. I den forbindelse er det vigtigt at udvikle politikker og træffe foranstaltninger for at fremme menneskerettighederne for personer i en ulovlig situation.

EU-medlemsstaterne har ikke undertegnet **FN-konventionen om beskyttelse af vandrende arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder** fra 1990. Konventionens utilstrækkelige sondring mellem de økonomiske og sociale rettigheder for lovlige og ulovlige vandrende arbejdstagere er ikke i overensstemmelse med medlemsstaternes og EU's politikker og udgør derfor en grundlæggende hindring. Imidlertid foreskriver EU's nuværende instrumenter en omfattende beskyttelse af både lovlige og ulovlige migranter og giver ofte de omhandlede personer en endnu højere grad af beskyttelse end konventionen. I det lange løb kan det blive nødvendigt at revurdere den nuværende uensartede regelramme og overveje at udarbejde en ny konvention om rettigheder for alle vandrende arbejdstagere, der er tilpasset det 21. århundredes realiteter og udfordringer.

3.2. Reguleret, lovlig og sikker migration

Kommissionen oprettede **EU's indvandringsportal**⁹ i 2011 for at oplyse migranter om deres rettigheder og om indvandringsprocedurerne. Portalen giver oplysninger for tredjelandstatsborgere, der er interesseret i at flytte til EU. Den giver praktiske oplysninger om procedurer i alle medlemsstater for alle kategorier af migranter. Endvidere overvejer EU at støtte oprettelsen af særlige **ressourcecentre for migration og mobilitet** i visse partnerlande for at lette foranstaltningerne forud for udrejse, tilbagesendelse og reintegration.

Blandet migration, hvor personer med forskellige baggrund og behov bruger samme ruter og samme transportmidler, giver udfordringer for staterne, hvad angår de forskellige gruppers behov. Det er vigtigt, at myndighederne, når de forvalter disse strømme, også sikrer international beskyttelse for personer, der har behov derfor, og at ulovlige migranter behandles med værdighed uden at blive kriminaliseret.

Migranter i en ulovlig situation er ofte **sårbare** over for udnyttelse og misbrug. Ulovlig migration begrænser migranternes mulighed for at støtte deres oprindelseslande og øger risikoen for negative følger for bestemmelseslandene.

EU lægger stor vægt på at styrke lovgivning og politikker, der tager sigte på at nedbringe ulovlig indvandring. EU fremmer ruter for lovlig migration og forsøger at forebygge og bekæmpe ulovlig migration, herunder gennem grænseforvaltning og tilbagesendelses- og tilbagetagelsespolitikker. EU træffer også foranstaltninger for at **sanktionere dem, der misbruger migranter**. Direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere fra 2009 er et vigtigt instrument, der indeholder bestemmelser, som styrker retssikkerheden og forebygger udnyttelse af ulovlige migranter. Direktivet foreskriver ikke sanktioner for vandrende arbejdstagere med ulovligt ophold, men fokuserer på arbejdsgivere, som misbruger migranter i en sårbar situation.

EU støtter også udviklingslandene, når det drejer sig om at styrke deres politikker og kapacitet til at sikre en reguleret, lovlig og sikker migration. EU støtter dagsordenen for anstændigt

⁹ <http://ec.europa.eu/immigration>.

arbejde og social beskyttelse og tilskynder til anvendelse af politikker, der fremmer regional arbejdskraftmobilitet. EU støtter integreret grænseforvaltning som et middel til at sikre **åbne og sikre grænser** og fremme overholdelsen af rettigheder ved grænsen, herunder retten til at søge asyl.

Der bør være øget international opmærksomhed om **behov for bistand til og beskyttelse af migranter i kritiske humanitære og livstruende situationer**, uanset om de er på vej til et værtsland eller opholder sig der. Kvinder og børn og andre, der befinder sig i en særlig sårbar situation, bør have særlig opmærksomhed.

3.3. Menneskehandel

EU's forpligtelse til at forebygge og bekæmpe smugling af migranter og arbejde for at udrydde menneskehandel har givet sig udslag i en række initiativer, foranstaltninger og støtteprogrammer siden 1990'erne. Vedtagelsen i 2011 af direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor¹⁰ var et vigtigt skridt fremad. Direktivet fokuserer ikke blot på retshåndhævelse, men også på at forebygge kriminalitet og sikre, at ofre for menneskehandel beskyttes og får mulighed for at komme på fode og blive integreret i samfundet igen. EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012¹¹ indeholder endvidere foranstaltninger, der skal sikre bedre samarbejde og samordning mellem alle aktører inden for menneskehandel, herunder regeringer, civilsamfund og internationale organisationer. Fremtidige foranstaltninger vil omfatte støtte til forskning og projekter, oprettelse af platforme, udarbejdelse af retningslinjer og bedste praksis, uddannelse osv.

Menneskehandel er et prioriteret spørgsmål i EU's eksterne samarbejde og indgår systematisk i aftaler og partnerskaber med tredjelande og i alle EU-dialoger om migration og mobilitet.

3.4. Nøglebudskaber til dialogen på højt plan

- *Alle stater bør sikre beskyttelse af menneskerettigheder for migranter som en generel politisk prioritet og overholde de relevante internationale menneskerettighedsinstrumenter.*
- *Alle stater bør sikre værdighed og overholde de grundlæggende rettigheder og menneskerettigheder for migranter uanset migranternes retlige status. De bør forpligte sig til at beskytte asylansøgere og sårbare migranter, f.eks. uledsagede mindreårige, ofre for menneskehandel, kvinder og børn, og give dem mulighed for at klare sig.*
- *Alle stater bør udvikle nationale politikker for integration af migranter i deres samfund og for forebyggelse og bekæmpelse af fremmedhad og diskrimination, herunder for personer med migrantbaggrund. De bør kraftigt bekæmpe alle former for arbejdsmæssig udnyttelse af både lovlige og ulovlige migranter, bl.a. ved at gennemføre effektive sanktioner mod arbejdsgivere, der beskæftiger ulovlig udenlandsk arbejdskraft.*
- *Alle stater bør ratificere og gennemføre de internationale instrumenter vedrørende bekæmpelse af menneskesmugling og menneskehandel. Nationale og regionale politikker til bekæmpelse af menneskehandel bør udarbejdes eller ajourføres, og samarbejdet vedrørende forebyggelse, retsforfølgning af menneskesmuglere og beskyttelse af ofre for menneskehandel bør styrkes.*

¹⁰ 2011/36/EU.

¹¹ KOM(2012) 286 endelig.

- *Betydningen af at tilbyde (potentielle) migranter oplysninger om indvandringsprocedurerne, deres rettigheder og økonomiske og sociale forhold i det planlagte bestemmelsesland bør understreges.*

4. RUNDBORDSDIALOG 3: STYRKE PARTNERSKABER OG SAMARBEJDE OM INTERNATIONAL MIGRATION, MEKANISMER TIL EFFEKTIVT AT INDARBEJDE MIGRATION I UDVIKLINGSPOLITIKKER OG FREMME SAMMENHÆNG PÅ ALLE NIVEAUER

4.1. Partnerskaber og samarbejde

Effektive internationale partnerskaber mellem lande er vigtige for at optimere de positive virkninger af migration for oprindelses- og bestemmelseslande og for migranterne selv.

EU indgår i **en overordnet dialog og et overordnet samarbejde** med en række tredjelande og regioner. Et sådant samarbejde dækker alle fire lige vigtige områder i den samlede strategi for migration og mobilitet: 1) fremme lovlig migration og lette mobilitet, 2) forebygge og bekæmpe ulovlig migration og menneskehandel, 3) optimere migrationens og mobilitetens betydning for udviklingen og 4) fremme international beskyttelse.

EU har indledt **regionale og bilaterale dialoger** om migration og mobilitet med nabolande og andre vigtige partnere, hvilket gør det muligt at identificere fælles prioriteter for samarbejde ved migrationsruterne. Der er indført to specifikke bilaterale rammer, nemlig **mobilitetspartnerskaber** og **fælles programmer for migration og mobilitet** for at give mulighed for dybere og skræddersyede dialoger og operationelt samarbejde med partnerlande på alle områder af den samlede strategi for migration og mobilitet. Relevante **retlige instrumenter** bliver forhandlet og gennemført, herunder aftaler om visumlettelse (sammen med tilbagetagelsesaftaler) for at fremme de personlige kontakter mellem EU og de prioriterede partnere. En række programmer og aktiviteter finansieres.

Alle politiske dialoger om migration og udvikling bør være inklusive, og eventuelt involvere ikke-statslige aktører, som f.eks. den private sektor, arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, universitetsmiljøet og civilsamfundet og migrant- og menneskerettighedsorganisationer.

4.2. Indarbejde migration i udviklingspolitikker

At indarbejde indvandrings- og udvandringsaspekter i udviklingsstrategier på alle niveauer er **et første vigtigt skridt til at styrke forvaltningsrammen og optimere udviklingspotentialet for migration og mobilitet**. Der sker imidlertid ikke nok fremskridt, navnlig hvad angår partnerlandestrategier, som f.eks. strategioplæg til nedbringelse af fattigdom.

Inddragelsen af migration i de nationale udviklingsstrategier skal styrkes yderligere. Ved at tage udgangspunkt i partnerlandenes udviklingsmodel, mål og prioriteter kan forsøg på at indarbejde migration i de nationale og sektormæssige udviklingsstrategier markant forbedre **ejerskab, bæredygtighed og sammenhæng** og således optimere migrationens bidrag til udviklingen. Foranstaltninger bør baseres på en tilgang med flere aktører, der samler alle relevante ministerier.

Der kræves også yderligere fremskridt på **donorniveau**, herunder Kommissionen. Kommissionen har gjort store fremskridt med at integrere migration som et prioriteret område for eksternt samarbejde og afsat **næsten 1 mia. EUR til over 400 migrationsrelaterede projekter mellem 2004 og 2012**. EU's eksterne samarbejde har givet betydelige resultater,

hvad angår kapacitetsopbygning til migrationsforvaltning i overensstemmelse med EU's eksterne migrationspolitik og mål for fattigdomsnedbringelse.

I betragtning af den øgede mobilitet er det imidlertid nødvendigt med yderligere bestræbelser for at sikre, at EU's udviklingsinitiativer i sektorer, som f.eks. beskæftigelse, menneskerettigheder, handel, landbrug og miljø, baseres på fuld anerkendelse af det udviklingsfremmende potentiale, som en velforvaltet migration og mobilitet udgør.

For at understøtte bestræbelserne på at udvikle en fælles forståelse for betydningen af migration hos udviklingsaktører er det nødvendigt med yderlige oplysninger om, hvordan migration kan fremme eller forhindre fremskridt henimod opnåelse af udviklingsmålene, bl.a. i de sektorer, der er mest påvirket af demografiske og beskæftigelsesmæssige spørgsmål. Endvidere er det nødvendigt med værktøjer til at **omsætte denne viden til operationelle retningslinjer**, ellers vil et politisk engagement til at indarbejde migration ikke kunne opfyldes.

Kommissionen var den første til i 2005 at introducere brugen af migrationsprofiler i udviklingsprogrammeringen som effektive værktøjer til at udvikle sammenlignelige data og støtte politikudformningen på migrationsområdet. Korte migrationsprofiler kan være nyttige kilder til at opnå sammenlignelige data om migrationsstrømme ved hjælp af nøgleindikatorer udarbejdet af den overordnede migrationsgruppe (**GMG**) og vejledningen "Migration Profiles – making the most of the process".

I de seneste år har EU uforbeholdent støttet "**Udvidede migrationsprofiler**", der samler alle aktører i en landespecifik proces. Partnerlandet har ejerskabet, og bæredygtighed sikres gennem en tilsvarende kapacitetsopbygning. Kommissionen er indstillet på at støtte partnerlande, der ønsker at anvende udvidede migrationsprofiler for bedre at forstå den fulde virkning af migration for deres økonomiske, sociale og miljømæssige udvikling som grundlag for mere målrettede politiske initiativer.

En effektiv **politiksammenhæng** har afgørende betydning for en effektiv indarbejdelse af udviklingspolitikker og bør fortsættes på og mellem alle relevante niveauer, herunder inden for nationale rammer som strategioplæg til nedbringelse af fattigdom, men også på regionalt, lokalt og multilateralt niveau. EU kan selv være et nyttigt eksempel på, hvordan regionalt samarbejde kan fremme **sammenhæng i udviklingspolitikken** med hensyn til migration. Forpligtelsen til sammenhæng er fastslået i EU-traktaten, og der er udviklet en række operationelle værktøjer til gennemførelse heraf, herunder rapportering to gange om året¹².

De **lokale myndigheders** udviklingsplanlægning kræver større opmærksomhed i drøftelserne om migration og udvikling. Byforvaltningers rolle er afgørende, da stigende migration og **urbanisering** er to aspekter, der hænger nøje sammen og har betydelige følger for samfund verden over. Byer har potentiale til at optræde som katalysatorer for social forandring. Men byer i de sydlige lande står også over for betydelige udfordringer, bl.a. med at sikre bæredygtig urbanisering. Udveksling af viden og erfaring mellem byer om spørgsmål som adgang til arbejdsmarkedet, integration, byplanlægning og infrastruktur, og om hvordan man kan styrke migranternes bidrag til byen/regionen, bør fremmes ved f.eks. at oprette et dedikeret verdensomspændende netværk af byer og byområder om disse spørgsmål.

4.3. Multilateral sammenhæng i migrationsforvaltning

Kommissionen anerkender betydningen af det vigtige bidrag fra FN's generalsekretærs særlige repræsentant for international migration og udvikling, hvad angår fremme af

¹² Kommissionens arbejdsrapport "EU-rapport 2011 sammenhæng i udviklingspolitikken", SEK(2011) 1627 endelig.

migrations- og udviklingsrelaterede spørgsmål samt den potentielt vigtige rolle for den overordnede migrationsgruppe som et interinstitutionelt koordineringsorgan for migration. En styrket koordinering af migrationsrelaterede spørgsmål mellem alle relevante FN-organer kunne være et vigtigt bidrag til en mere sammenhængende global politik for migration og udvikling. Den Internationale Organisation for Migration (IOM), som er den førende internationale organisation på dette område, bør optræde proaktivt for at styrke koordineringen med FN-systemet. FN's generalsekretærs særlige repræsentant for international migration og udvikling kan spille en vigtig rolle i den henseende, bl.a. ved at sikre en effektiv grænseflade til FN-systemet, herunder med den overordnede migrationsgruppe (GMG). Det globale forum for migration og udvikling har vist sig at være et værdifuldt forum for oprigtige og åbne drøftelser og har styrket dialogen og udvekslingen med civilsamfundet, herunder migrantorganisationer. Det har skabt tillid blandt de deltagende aktører takket være processens uformelle karakter, der bør bevares. Der kan gøres yderligere fremskridt vedrørende opfølgning og overvågning af gennemførelsen af henstillingerne fra det globale forum for migration og udvikling. I overensstemmelse med prioriteterne for formandskabet for det globale forum for migration og udvikling i 2014 bør der udfoldes yderligere bestræbelser på at styrke forummets udviklingsfokus.

EU vil fortsat være en aktiv og beslutsom partner i multilateralt samarbejde. Som en retlig enhed med specifikke kompetencer inden for migration og udvikling og i overensstemmelse med Lissabontraktaten bør EU kunne spille en passende rolle i alle relevante internationale migrationsorganer.

4.4. Nøglebudskaber til dialogen på højt plan

- *Alle stater bør deltage i den internationale dialog og det internationale samarbejde med relevante partnere for at identificere fælles prioriteter og styrke den bilaterale og regionale migrationsforvaltning.* Endvidere er det vigtigt effektivt at engagere civilsamfundet i global, regional, national og lokal planlægning af migration og udvikling.
- *Donorer og andre udviklingsaktører bør effektivt integrere migrations- og mobilitetsspørgsmål i deres udviklingspolitikker og -instrumenter.* Der skal indsamles yderligere oplysninger, der viser forbindelserne mellem personers mobilitet og udvikling, og udvikles yderligere operationelle værktøjer til at støtte inddragelse af migration.
- *For at maksimere migrationens bidrag til udvikling, kræves der en yderligere indsats for at tilvejebringe en tilstrækkelig vidensbase.* Der skal skabes konsensus om, hvilke former for oplysninger og rapporter, der er nødvendige for at skabe et pålideligt og sammenligneligt overblik over migrationsspørgsmål på regionalt og globalt niveau. Mekanismer til deling af nationale oplysninger, som f.eks. migrationsprofiler, bør undersøges. Initiativer, der hjælper udviklingslande med at styrke deres kapacitet til at indsamle og analysere data vedrørende forbindelserne mellem migration, mobilitet og udvikling bør fremmes. Effektiv koordinering af dataindsamling og analyse på internationalt niveau bør fremmes.
- *FN-agenturer og internationale organisationer bør forpligtes på en fuldt ud integreret og koordineret international migrationsdagsorden for at mindske overlappende kompetencer og ressourcospild.*

5. RUNDBORDSDIALOG 4: INTERNATIONAL OG REGIONAL ARBEJDSKRAFTMOBILITET OG FØLGERNE FOR UDVIKLING

5.1. Arbejdskraftmobilitet

EU er et enestående eksempel på, hvordan regional integration kan opnås og bidrage til udvikling. EU har skabt et fælles økonomisk område og et fælles område med fri bevægelighed, hvor over 480 millioner europæiske borgere kan færdes, studere, arbejde og bo. EU opbygger gradvist et **integreret arbejdsmarked** og har oprettet systemer for anerkendelse af faglige kvalifikationer og overførsel af sociale rettigheder og pensionsrettigheder mellem medlemsstater. Arbejdskraftens mobilitet inden for EU har haft en række fordele, herunder yderligere økonomisk konvergens og vidensdeling mellem medlemsstaterne, flere pengeoverførsler inden for EU og mindre pres på arbejdsmarkeder med høj arbejdsløshed. EU's retlige instrumenter¹³ giver tredjelandsstatsborgere mobilitetsrettigheder, således at de kan tage bopæl og arbejde i en anden medlemsstat.

I den stærkt konkurrenceprægede **globale økonomi** i dag og på trods af den nuværende høje arbejdsløshed i EU vil indvandring af arbejdstagere fra tredjelande også spille en rolle i EU's bestræbelser på at udvikle en højt kvalificeret og fleksibel arbejdsstyrke, der kan matche de demografiske og økonomiske ændringer. EU er fast besluttet på at drage mest mulig nytte af sin egen arbejdsstyrke, herunder migranter, som allerede er bosiddende i EU, og samtidig åbne for lovlig økonomisk migration på områder, hvor der opstår mangel på arbejdskraft og kompetencer.

Med stigende international (arbejdskraft)mobilitet er det nødvendigt at fremskynde arbejdet med anerkendelse af udenlandske kvalifikationer og undersøge mulighederne for at overføre pensionsrettigheder og andre sociale velfærdsydelser, herunder også på internationalt niveau. Navnlig bør "Social Protection Inter-Agency Board", som blev oprettet af G20 i 2011, overveje at tage spørgsmålet om social beskyttelse af migranter op.

Regional arbejdskraftmobilitet er også et vigtigt element i udviklingsregioner og udgør en afgørende overlevelsestrategi. Arbejdskraftmobilitet bidrager til at sikre en bedre balance mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet. I takt med at fordelingen af den globale velstand forbedres, befinder stadig flere udviklingslande sig i rollen som bestemmelseslande for interregional arbejdskraftmigration. Den globale økonomiske krise har øget arbejdskraftmobiliteten fra EU-medlemsstater til visse latinamerikanske og afrikanske lande. I mange lav- og mellemindkomstlande er de forvaltningsmæssige rammer for arbejdskraftmigration imidlertid stadig svage, og de bør styrkes for at fremme migrationens udviklingspotentiale og sikre en passende beskyttelse og anstændige arbejdsforhold for vandrende arbejdstagere.

Regionale organisationer bør også have særlig opmærksomhed på dette område, da de har gode muligheder for at forbedre forvaltningen af regional arbejdskraftmobilitet. EU ønsker at dele sin erfaring med at forvalte arbejdskraftmobilitet, bl.a. med regionale organisationer i lav- og mellemindkomstlande.

5.2. Nøglebudskaber til dialogen på højt plan

- *Alle stater bør revurdere de eksisterende barrierer for personers mobilitet, således at hindringer, der ikke er berettigede ud fra et sikkerhedsmæssigt synspunkt, og som unødigt hindrer økonomisk konkurrenceevne og regional integration kan fjernes. Der bør være særlig opmærksomhed på at fremme adgangen for bona fide-forretningsfolk og nedbringe de omkostninger, der er forbundet med at opnå dokumenter og*

¹³ Direktivet om fastboende udlændinge (2003/109/EF) eller direktivet om det blå EU-kort (2009/50/EF).

rekruttere. I den forbindelse bør det overvejes at indkalde en konference om international arbejdskraftmobilitet og udvikling inden for rammerne af FN.

- *De processer og regionale organisationer, der indgår i fremme af en reguleret intraregional migration og mobilitet mellem udviklingslande bør støttes.*
- *Intraregional arbejdskraftmobilitet, kompetenceudviklingsprogrammer og kvalifikationscertificerings- og anerkendelsesordninger bør fremmes, navnlig i sektorer med mangel på uddannet arbejdskraft, der ville kunne drage nytte af vandrende arbejdstagere.* Samtidig er det nødvendigt med en troværdig oversigt over de nødvendige kvalifikationer i samtlige regioner¹⁴ med henblik på kompetenceudviklingsprogrammer og mobilitetsmuligheder.
- *Cirkulær migration bør fremmes for at sikre den økonomiske og sociale udvikling i oprindelses- og bestemmelseslande.*
- *Effektiv adgang til sociale ydelser i værtslande og overførsel af sociale ydelser og pensionsrettigheder bør fremmes, herunder gennem bilaterale og regionale aftaler, da det også kan være med til at lette mobilitet og cirkulær migration og tilskynde til ikke at tage illegalt arbejde.*

6. HVAD KAN EU GØRE: NÆSTE SKRIDT FOR AT STYRKE SAMMENHÆNGEN MELLEM UDVIKLING OG MIGRATION

Ovennævnte nøglebudskaber er rettet til det internationale samfund. Der kan og bør gøres meget inden for rammerne af EU's egne politikker og programmer.

Inden for rammerne af EU's eksterne migrationspolitik er der allerede opnået betydelige fremskridt med at optimere migrationens positive følger for udviklingen i oprindelseslandene. EU er indstillet på fortsat at arbejde på de "traditionelle" indsatsområder (betalingsoverførsler, diaspora, hjerneflugt, cirkulær migration).

De udfordringer og muligheder, som sammenhængen mellem udvikling og migration har for partnerlandene, er imidlertid større og mere komplekse end hidtil. Kommissionen vil sikre, at kommende EU-initiativer vedrørende migration og udvikling bliver egentlige **helhedsløsninger**, der omhandler alle de positive og negative følger, som de forskellige former for migration har for en bæredygtig **økonomisk, social og miljømæssig udvikling** i lav- og mellemindkomst oprindelses- og bestemmelseslande. Fokus skal ændres for at placere udviklingsproblematikken centralt i indsatsen. At omsætte denne overordnede tilgang til handling kræver foranstaltninger, navnlig inden for rammerne af EU's udviklingspolitik, der i højere grad takler en række spørgsmål, bl.a. ved at:

- **Udbrede indsatsen under "traditionelle" migrations- og udviklingsområder til at omfatte "Syd-Syd-konteksten"**, bl.a. ved at finde måder til at lette strømmen af betalingsoverførsler mellem udviklingslande og støtte undersøgelser af den rolle, som diasporaer etableret i lav- og mellemindkomstlande spiller i deres oprindelseslande i deres egenskab af udviklingsaktører.
- Udforske måder til at nedbringe omkostninger og øge de positive virkninger af migration og mobilitet til lav- og mellemindkomst **bestemmelseslande** med særligt fokus på intraregionale strømme. I den henseende bør **sammenhængen mellem nationale beskæftigelsespolitikker og aktiv arbejdskraftmigration** fremmes.

¹⁴ EU har udarbejdet en oversigt over kvalifikationer ("Skills Panorama") i den henseende (under yderligere udarbejdelse); <http://euskillspanorama.ec.europa.eu/>.

- Øge forståelsen for **migrationens sociale og økonomiske følger** for udvikling, navnlig på områder som sundhed, uddannelse, beskæftigelse og landbrug.
- Træffe foranstaltninger **for fuldt ud at sætte tvungen migration på udviklings- og migrationsdagsordenen** og sikre, at flygtninge og andre tvungne migranter indgår i den langsigtede udviklingsplanlægning. Kommissionen vil navnlig arbejde og argumentere for at indarbejde langvarige flygtningesituationer i udviklingsdagsordenen og sikre, at værtslandene tager højde for disse flygtninge og deres mulige positive bidrag, så man kan forebygge fremtidige fordrivelser og styrke indsatsen for at finde holdbare løsninger.
- Yderligere undersøge og inddrage forbindelsen mellem **klimaændringer, miljøforringelse og migration**, herunder den betydning som en tilpasning til klimaændringer og reduktion af katastroferisikoen har for at nedbringe fordrivelse, og migrationens rolle som en strategi til at styrke tilpasningen og reduktionen af katastroferisikoen.
- Yderligere undersøge sammenhængen mellem **mobilitet og udvikling**, herunder sammenhængen mellem national og international mobilitet og mellem mobilitet og urbanisering.

Endvidere vil Kommissionen inden for rammerne af den samlede strategi for migration og udvikling og dagsordenen for forandring fremme **migrationsforvaltning** og en **effektiv politiksammenhæng** på alle niveauer for at udnytte migrations- og mobilitetspotentiale som **udviklingsfaktorer**. Mere specifikt vil Kommissionen:

- i. Fremme indarbejdelse af **migration i udviklingsstrategier**. Hvad angår EU's eget udviklingssamarbejde, vil Kommissionen fortsætte en målrettet tematisk finansiering og styrke indsatsen for at indarbejde migrationsdimensionen i udviklingsinitiativer på andre områder, når det er muligt. Endvidere er Kommissionen parat til at bistå udviklingslande med at indarbejde migrationsaspektet, bl.a. ved at støtte udvidede migrationsprofiler og nationale migrationsstrategier.
- ii. **Styrke migrationsforvaltning og samarbejde i og mellem udviklingslande** (navnlig på regionalt niveau) for at forbedre udviklingsresultaterne for oprindelses-, transit- og bestemmelseslande. Kommissionen er parat til at støtte kapacitetsopbygning på alle relevante områder, f.eks. ved at dele ekspertise vedrørende beskyttelse af migranternes menneskerettigheder, integration, systemer for arbejdskraftmigration, asyl og international beskyttelse, bekæmpelse af menneskesmugling og menneskehandel, integreret grænseforvaltning osv. Sådanne foranstaltninger bør være fuldt ud i overensstemmelse med de berørte udviklingsstrategiers migrationsrelaterede mål.
- iii. Yderligere fremme den **migrantcentrerede tilgang** som en generel prioritet for alle EU-foranstaltninger vedrørende migration og udvikling, der skal tage sigte på at hjælpe migranter med at blive mere effektive udviklingsaktører. Initiativerne bør baseres på erkendelse af, hvordan de virker på individuelt niveau og samfundsniveau, herunder for migranterne selv, værtssamfund og de efterladte.

Kommissionen vil rapportere om fremskridtene med ovennævnte initiativer i rapporten vedrørende den samlede strategi for migration og udvikling, der skal udarbejdes hvert andet år, og i rapporteringen om gennemførelsen af dagsordenen for forandring.

7. KONKLUSION

EU har oprettet et område med fri bevægelighed for personer mellem de europæiske lande, der er en kilde til inspiration for mange verden over. I en partnerskabsånd har EU været den første til at iværksætte en samlet og afbalanceret eksternt migrationspolitik. EU er verdens største donor af udviklingsbistand og vil fortsat yde en betydelig støtte i de kommende år. EU er parat til at dele sine erfaringer med interesserede lande og organisationer. EU håber, at dialogen på højt plan i 2013 vil være begyndelsen på en ny æra for det globale migrations- og udviklingssamarbejde.

Kommissionen opfordrer alle relevante agenturer og internationale organisationer på migrations- og udviklingsområdet til at have en **mere sammenhængende, overordnet og bedre koordineret tilgang på globalt niveau**. Det er nødvendigt at give det internationale samfund mulighed for at udnytte mulighederne og takle de udfordringer, der er forbundet med international migration. Globaliseringen betyder, at alle lande står over for de samme udfordringer, også hvad angår migration og udvikling. Landene vil dog ikke takle situationen ens, da deres prioriteter, størrelse og demografiske og økonomiske karakteristika er forskellige. Internationalt samarbejde er derfor nødvendigt for at sikre, at migranter, der søger et bedre liv, kan udøve deres rettigheder på sikker vis.

Europa-Kommissionen opfordrer alle politiske beslutningstagere på **udviklingsområdet** til i højere grad at påtage sig et ansvar i arbejdet med at skabe sammenhæng mellem udvikling og migration, både ved i højere grad at indarbejde migrations- og mobilitets spørgsmål i udviklingsplanlægningen og gennem et stærkere engagement i relevante internationale fora. Udviklingsprocesser hviler på mobilitet, som er nødvendig for effektivt at afstemme arbejdskraftudbud og -efterspørgsel og lette overførsler af social, finansiel og menneskelig kapital. Udvikling fremmer også mobilitet, da den giver øgede ressourcer til personer, der ønsker at udvandre for at få bedre muligheder. En række processer vil være drivkraft for mobilitet i fremtiden, herunder globale velstandsændringer, regional og global økonomisk integration og miljøforringelse i forbindelse med klimaændringer. For at være tilpasset det 21. århundrede skal udviklingsdebatten derfor fuldt ud tage højde for den rolle, som migration og mobilitet spiller som udviklingsfaktorer, og anerkende den afgørende rolle, som en effektiv migrationsforvaltning spiller for at begrænse migrationens potentielle negative følger for udvikling.

Endelig opfordrer Europa-Kommissionen opfordrer alle politiske beslutningstagere og aktører på **migrationsområdet** til fuldt ud at tage højde for udviklingsaspekter i migrationspolitikker og påtage sig et større ansvar for at sikre overholdelse og beskyttelse af migranternes menneskerettigheder i alle aspekter af migrationsforvaltning. Migration og mobilitet handler om frihed. Det handler om at give alle mennesker mulighed for at påvirke deres egen livssituation, økonomisk og socialt. Betydningen af at overholde menneskerettigheder er ikke bare vigtig for den enkelte migrant, men gavner også både oprindelsessamfundet og det samfund, migranterne bor og arbejder i. At give de enkeltpersoner mulighed for at udøve deres rettigheder er en vinderstrategi, både hvad angår effektiv migrationsforvaltning og bæredygtig udvikling

Dialogen på højt plan bør bidrage til at takle de nuværende internationale udfordringer, bl.a. ved i højere grad at inddrage migration og mobilitet som en synlig generel prioritet i udviklingsrammen for tiden efter 2015 og en anerkendt faktor for global udvikling.