

INTERNASJONAL MIGRASJON OG UTVIKLING

Statusrapport fra prosjektgruppen "Internasjonal migrasjon
og utvikling"

4. september 2006

Disposisjon

1. Norges standpunkt og engasjement	s.3
2. Utdrag av den internasjonale debatten	s.4
3. Videre arbeid etter september 2006	s.5
4. Nærmere om våre prioriteringer	s.6
5. Norges politikk i noen aktuelle opprinnelsesland: status og muligheter	s.11
6. Erfaringer fra noen europeiske land	s.12
7. Samarbeid med det sivile samfunn og innvandrere selv	s.12
8. Oppsummering	s.12

Denne rapporten danner grunnlag for utviklingsministerens plattform i forkant av FNs første høynivåmøte om internasjonal migrasjon og utvikling. Møtet holdes i New York 14. og 15. september 2006.

Flere land har vurdert spørsmål om internasjonal migrasjon og utvikling i de siste 3-4 år. Prosjektet internasjonal migrasjon og utvikling har jobbet i to måneder med Norges bidrag til høynivådialog i New York som avholdes i september. Prosjektet har ikke hatt muligheter til annet enn å kartlegge situasjonen å gi anbefalinger på de spørsmål og problemstillinger som er formulert av andre. Det er prinsipielt lite radikalt i anbefalingene hittil.

Skal Norge på sikt ha en mer aktiv rolle må vi evne å se hva morgendagens debatt vil bestå i og ligge i forkant her. Den videre oppfølging kan være å sirkle inn noen aktuelle tema som ikke har vært mye fremme: F. eks. hvordan koble finansnæringens rolle i diasporaoverføringene til Corporate Sosial Responsibility initiativet? Migrasjon fremskynder etter alt å dømme urbanisering både i fattige og rike land. Bør bykommuner og internasjonale nettverk av disse trekkes inn i politikktutforming? En annen er å sirkle inn endringsprosessene som kan bidra til utvikling og hvor Norges innsats reelt sett kan gjøre en forskjell.

Prosjektet har basert sine vurderinger fra innspill fra prosjektmedlemmer, innspill fra enkelte utenriksstasjoner, EU-delegasjonen samt ulike rapporter. Denne korte rapporten er ikke sendt på bred høring i UD. Prosjektet kan ta imidlertid innspill og kommentarer i ettertid.

1. Norges standpunkt og engasjement

Bakgrunn for FNs første høynivåmøte om internasjonal migrasjon og utvikling:

Globaliseringen gjør verden mindre. Internet kopler oss alle sammen. Varer, tjenester, kapital – og mennesker – krysser landegrensene som aldri før. I fjor var 200 millioner mennesker internasjonale migranter, opp fra 75 millioner i 1960. Bare fem prosent av disse er flyktninger. Cirka en tredjedel av migrantene reiser fra Sør til Nord, en tredjedel fra Sør til Sør en tredjedel fra Nord til Nord¹. De aller fleste velger å forlate sitt hjemland, mange risikerer livet, på jakt etter jobb og et bedre liv for seg og sin familie. Disse fakta kan ikke vedtas bort, verken i Norge eller internasjonalt. Vår felles utfordring er i stedet å sikre at migrasjon blir noe positivt, både for migrantene, for deres opprinnelsesland og for mottakerlandene.

Våre prioriteringer

1. Støtte til Generalsekretær Kofi Annans forslag om etablering av et uformelt forum i FN-regi for dialog om internasjonal migrasjon og utvikling:

Mobilitet og migrasjon er kanskje den viktigste fattigdomsbekjemper sett i historisk perspektiv. Migrasjon har nå globale dimensjoner som i økende grad krever løpende praktisk og politisk samarbeid på globalt nivå. Regjeringen mener FN er det beste forum for håndtering av globale utfordringer, også internasjonal migrasjon og utvikling. Vårt umiddelbare mål for høynivåmøtet i New York er følgelig å sikre at dette blir satt

¹ OECD; Trends in International Migration, 2005

permanent på FNs dagsorden. På lengre sikt er målet å styrke det globale samarbeidet om disse spørsmålene.

Norge må være med på debattene om temaet internasjonal migrasjon og utvikling. Ingen land kan nytte fordelene knyttet til internasjonal migrasjon uten å være med på å finne egnede virkemidler for å håndtere de vanskelige sidene ved migrasjon.

2. Fokus på fellesinteressene mellom nord og sør:

Migrasjon er en internasjonal prosess som må undergis visse internasjonale og nasjonale regimer for å utløse dens positive virkninger. Ukontrollert migrasjon er derimot en trussel, både for utviklingsland, industriland og ikke minst for den enkelte migrant. Demografi, konflikter og økonomisk ulikhet medfører sannsynligvis at internasjonal migrasjon vil øke i omfang og kompleksitet.

De underliggende faktorer som leder til ukontrollert migrasjon må reduseres, og debatten må ta utgangspunkt i fellesinteressene: Forbedring av økonomiske og politiske rammevilkår i opprinnelsesland, beskyttelse av rettigheter i mottakerland og en regulert, forsvarlig mobilitet.

3. Kampen for faglige rettigheter:

Økonomisk vekst er nødvendig fordi den viktigste årsaken til at mennesker migrerer er ønsket om å skaffe seg et levebrød. Men vekst alene er ikke nok. Vi må også jobbe aktivt for mer rettferdig fordeling, ikke bare mellom land, men også mellom fattig og rik i det enkelte land. Regjeringen har derfor gjort kampen for faglige rettigheter til en viktig del av vår politikk, både hjemme og ute. Ikke minst arbeider vi aktivt for at alle land slutter opp om og håndhever ILOs kjernekonvensjoner om beskyttelse av arbeidstakernes rettigheter.

4. Særlig fokus på kvinner og barn:

Makroøkonomiske faktorer preger ofte ordskiftet internasjonalt. Norge vil markere de prioriteringer som rår i skandinavisk politikk, kvinners- og barnsrettigheter, i tillegg til faglige rettigheter. Dette gjør vi ikke først og fremst av idealistiske grunner, men fordi våre erfaringer tilsier at dette er fornuftig økonomisk politikk som gir stabilitet og vekstvilkår.

5. Fagområder for innsats:

Mer fleksibilitet i migrasjonsmønsteret kan styrke mobilitet av arbeidstakerne og motvirke varig "brain drain", som særlig er et problem innen helse og utdanning.

I samarbeid med næringslivet og større arbeidsgivere ønsker vi å bidra til å utvikle normer for ansvarlig rekrutteringspolitikk som motvirker kompetanseoverføring fra Sør til Nord. På den annen side er økonomiske insentiver sannsynligvis et sterkere virkemiddel enn regulering og kontroll. I tillegg til generelt å arbeide for bedre rammevilkår i opprinnelsesland, kan bistanden benyttes til en viss, riktignok midlertidig, lønnsutjevning for å beholde nøkkelpersonell innen f. eks helsesektoren.

Utlendingsloven er under revisjon. Migrasjon er tradisjonelt ansett som et permanent, lineært fenomen: Migrantene beveger seg fra opprinnelsesland til et mottagerland og lever der. Det er samstemmighet i den internasjonale debatt om at dette bildet er i ferd med å endres; regler og insentivordninger bør snarere stimulere til økt mobilitet og økt

sirkulær migrasjon. Dette må reflekteres i nasjonal innvandringslovgivning – også den norske.

6. Konvensjonen av 1990 ratifiseres ikke

Det er ingen vestlig tilslutning til konvensjonen av 1990 som beskytter migrantarbeiderne og deres familier. Konvensjonens formål er å etablere et sett av minimum standarder som anvendes for alle migrantarbeidere uavhengig av deres oppholdsstatus. Mange av bestemmelsene i konvensjonen tilsvarer bestemmelser i andre menneskerettighetskonvensjoner samt Europarådets og ILOs konvensjoner som Norge er part i. Fordi man ikke kan kategoriseres som migrant i sitt eget land vil konvensjonen i tillegg systematisere forskjell mellom avsender og mottakerland hva gjelder deres reelle forpliktelser overfor migranter.

7. Nasjonal og internasjonal balansekunst

Balansekunsten nasjonalt er tredelt: å sikre norsk næringsliv og offentlig sektor tilgang på nødvendig arbeidskraft, å sikre en regulert inn- og utvandring til og fra Norge, samt å sikre innvandrere like rettigheter og gode forutsetninger for å delta aktivt i samfunnslivet. Internasjonalt er balansekunsten like krevende: Målet er ikke å stoppe internasjonal migrasjon. Målet er å håndtere migrasjon klokere. Det betyr å forsterke positive effekter av migrasjon og motarbeide de negative sider. Migrasjon bør ideelt sett være et reelt valg, ikke et resultat av tvang eller nød. Det er også i Norges interesse.

2. Utdrag av den internasjonale debatt - Skillelinjer og fellestrekk.

Dagens internasjonale debatt gjenspeiler kompleksitet og interessekonflikter, mellom land og mellom organisasjoner. Eksempler på ubalanse mellom nord og sør er mange. Lokalsamfunn, land og regioner utvikler seg økonomisk i uttakt. Ubalanse i tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft, særlig i lavtlønnede yrker er påfallende. Utviklede land har en stigende andel av sin befolkning over 60 år, utviklingsland en tiltakende andel under 30 år. Den vestlige befolkningen har aldri før vært så lite hjemsoekt av sykdom og epidemier, mens nye epidemier oppstår i større deler av Asia og Afrika. Ubalansen er ikke bare et Nord-Sør men også Sør-Sør forekomst. Disse faktorer fører også til intern migrasjon, med urbanisering som et beslektet fenomen; den antallsmessig største arbeidsmigrasjon i dag (og muligens historisk) opplyses å være i Russland og Kina og tilstrømmingen til byene der².

Utviklingslandene ser i hovedsak migrasjon som en rettighet for sine befolkningsgrupper, og argumenterer for enklere visumbestemmelser, amnestiordninger for illegale innvandrere og særlig anstendige arbeids- og levevilkår befestet gjennom internasjonale konvensjoner. De etterlyser også verdsetting av migrantenes betydning for vertslandet. Flere land i sør jobber aktivt for å begrense utvandring av deres befolkning. Særlig afrikanske land og NGOene kritiserer Europa for dobbeltmoral. Europa tiltrekker seg kvalifisert arbeidskraft, men stenger grensene for ufaglært arbeidskraft. En lite transparent og restriktiv migrasjonspolitik antas til å "framtvinge" irregulær immigrasjon. Denne ofte ufaglærte arbeidskraften holder i praksis mye industri og landbruk i gang i en del industriland. Mye kritisk fokus rettes for tiden mot Frankrike, og den nye kvalifikasjonsorienterte innvandringsloven der. Spania med sin

² jfr Innberetning fra ambassaden i Beijing, juni 2006; OECD "International Migration Outlook" 2006

amnesti-politikk, Italia som har innført bilateralt samarbeid med enkelte afrikanske land for rekruttering av særlig etterspurt arbeidskraft, eller Portugal som har nylig vedtatt en lov om arbeidsinnvandring, er noe mindre utsatt for denne kritikken. I USA står migrasjonspolitikken øverst på den politiske dagsorden. Felles for de vestlige land er et ønske om å styre adgangskriteriene til hjemlige arbeidsmarkeder og vegring mot forpliktelser overfor irregulære innvandrere.

Migrasjon fra Sør til Sør reiser andre type problemstillinger som må belyses.

Motsetningene illustreres bl a gjennom viljen til ratifisering av konvensjonen av 1990. Kun 34 land har ratifisert denne siden 1990, hovedsakelig lavinntekts- og mellominntektsland. Videre fremstår arbeidet med internasjonal migrasjon og utvikling som fragmentert og lite helhetlig i utviklede land så vel som i utviklingslandene. Samtidig har flere aktører utviklet tiltak og eksempler på vellykkede og mindre vellykkede tiltak er relativt bra dokumentert. En rekke land har iverksatt tiltak for en effektiv flyt av finansielle overføringer. Flere land og institusjoner³ har grepet fatt i "remittances" som et konkret og forholdsvis ukontroversielt område for intervensjon fra myndighetenes side, med den finansielle sektor som "adressat." Flere har satt fokus på ulike former for sirkulasjon av arbeidskraft. Samarbeid om migrasjonsspørsmål utgjør en stadig viktigere del av EUs forhold til tredjeland, og er dermed en sentral del av EUs utenriks- og utviklingspolitikk. Oppmerksomheten rundt dramatikken knyttet til irregulære folkevandringer dominerer. På den nasjonale og den internasjonale arena er det vanskelig å sende budskapet om at migrasjon er en positiv kraft i verdens utvikling.

Samtidig er det bred enighet om at diasporaen må trekkes sterkere inn i utviklingssamarbeidet med opprinnelsesland gjennom tilførsel av finansielle ressurser, faglig kompetanse, kunnskaper og iderikdom. Erfaringene tilsier at initiativ og organisasjon må være forankret i innvandremiljøene selv for å lykkes. Videre synes de miljøer som er best integrert også de som har mest initiativ og engasjement for utviklingsspørsmål⁴. Det er bred enighet om behovet for konsultasjonsfora med deltagelse av det sivile samfunn for læring.

3. Videre arbeid etter september 2006

FN-konferansen i New York er en start i utviklingen av vårt nye og mer helhetlige arbeid med migrasjon og utvikling. En viktig utfordring i fortsettelsen vil være å sikre best mulig sammenheng mellom disse to politikkområdene. For eksempel må UD's innsats med barn, kvinner, formalisering eller HIV integrere migrasjonsdimensjonen. Arbeidet for å dekke Norges behov for arbeidskraft eller innsats relatert til våre omsorgsbehov må også sees i lys av deres innvirkning på fattigdomsbekjempelse og situasjonen i

³ Verdens Bank, EU-kommisjonen; De største mottagerland er Kina, India, Mexico, Pakistan og Filippinene. (kilde: "Towards a Migration for Development Policy", Regjeringskanselliet, Sverige, januar 2006). De organisasjoner som har studert fenomenet er bl.a. den inter-amerikanske utviklingsbank, Verdensbanken, Nederlandsk UD, DFID (Kilde Engaging Diasporas, Oxfam, juni 2006); UNDP: "TOKTEN, Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals" Programmet omfatter 35 land.

⁴ Oxfam, June 2006; "Engaging Diasporas"

utviklingsland. UD og AID har skissert områder for et slikt samarbeid i 2007⁵. Vi vil utvide dette med andre departementer.

Konferansen vil følges opp med et langsiktig arbeid for å bygge UD's plattform for arbeidet med internasjonal migrasjon og utvikling. Følgende elementer vil inngå i det videre arbeidet:

- Å sikre sammenheng mellom de to politikkområder migrasjon og utvikling.
- Å få en helhetlig forankring i Utenriksdepartementet
- Å få en helhetlig forankring hos sektormyndighetene
- Å involvere det sivile samfunnet, minoritetsbefolkningen i særdeleshet,
- Å prioritere strategisk temaområder og regioner for innsats
- Å vurdere omfanget av prosjekter som igangsettes, tydeliggjøre fokus i eksisterende prosjekter
- Å vurdere utviklingspolitiske konsekvenser av innretningen av arbeidet
- Å sette internasjonal migrasjon på dagsorden på utviklingslandenes fattigdomsstrategier
- Å kommunisere plattformen for arbeidet
- Å evaluere resultater

4. Nærmere om våre prioriteringer

Norge vil som nevnt delta i den internasjonale debatt med synspunkter som kjennetegner norsk og skandinavisk politikk; dvs global fordelingspolitikk og beskyttelse for utsatte grupper gjennom blant annet tilslutning til internasjonale standarder og normer, kjønn og likestilling. På de områdene hvor det finnes utprøvde tiltak må Norge raskt anvende disse framfor å finne egne modeller. Det gjelder f eks hva gjelder pengeoverføringer.

4.1 Økonomisk vekst og kamp om faglige rettigheter

Regjeringen arbeider aktivt for at alle land slutter opp om og håndhever ILOs kjernekonvensjoner om beskyttelse av arbeidstakernes rettigheter. Det er viktig for Norge å arbeide for harmonisering av regelverk og standarder slik at det ikke oppstår konkurranse mellom landene om lavest mulig kostnader for å tiltrekke seg internasjonale investeringer. På sikt vil dette være det kanskje viktigste virkemiddel for å dempe migrasjonspresset og gjøre migrasjon til en vinn-vinn-løsning for alle parter.

Norge følger opp dette budskapet også hjemme. Norge har sluttet seg til alle FNs sentrale MR-instrumenter og ILOs kjernekonvensjoner om rettigheter i arbeidslivet. Norge er dessuten en velferdsstat med ordninger og rettigheter som går langt ut over våre forpliktelser under disse ratifiserte instrumenter. De fleste av velferdsstatens rettigheter og ordninger gjøres gjeldende også for utenlandske statsborgere bosatt i Norge. Vi kan på de fleste områdene vise til en progressiv tilnærming, ordninger og regelverk som sikrer også migrantarbeidere anstendige vilkår. Det gjelder for eksempel mulighet for eksport av pensjonsrettigheter. Norge har et regelverk som beskytter migranter, ombud og etater med et spesielt ansvar og mandat til å påse at menneskerettighetsinstrumenter etterleves i praksis.

⁵ Rapport "Migrasjon og utvikling – bedre sammenheng og samordning" fra en tverrdepartemental AID/UD arbeidsgruppe; mai 2006

Kamp mot arbeidsledighet og for et inkluderende arbeidsliv er et hovedmål for regjeringen. Innvandrere er en prioritert målgruppe for regjeringens aktive arbeidspolitikk. Norge er sterkt tilhenger av å opprettholde en god balanse mellom en ambisiøs integreringspolitikk, et aktivt arbeid mot diskriminering på etnisk grunnlag, en anstendig regulering av innvandring til Norge og sikring av flyktningers beskyttelse. Norge har de siste årene styrket migrantenes rettigheter både gjennom et forbedret regelverk på integrerings- og antidiskrimineringsområdet og med et økt fokus på å bekjempe irregulær innvandring. Dette betyr ikke at alt er perfekt i Norge. Norges innsats må forsterkes for å sikre at migrantenes rettigheter er ivaretatt i praksis.

4.2 Bidrag til bærekraftig arbeid i utviklingslandene: Migrasjon uten brain drain

I spørsmålet om hjerneflukt, såkalt "brain drain" står to mål mot hverandre; å sikre migrantenes mobilitet og deres økonomiske bidrag til seg og til oss, samtidig som vi ikke ønsker at utviklingslandene tappes for verdifulle menneskelige ressurser. Vestlige land er attraktive for faglært arbeidskraft som tiltrekkes av "våre" arbeidsvilkår, faglige miljøer og muligheter for å leve bedre sammen med sin familie. Innenfor helsesektoren er situasjonen blitt alvorlig fordi utviklingslandene trenger sine leger og sykepleier selv. Målet om bærekraftig utvikling i sør kan bare nås dersom utviklingslandene kan utdanne og pleie sin befolkning. Norge er med på utvikling av insentiv og tiltak mot hjerneflukt. Støtte til kunnskapsinnsamling og finansiering av forskning som utføres i sør, kapasitetsbygging, økning av lønn og fokus på etiske arbeidsforhold er sterke virkemidler.

Innenfor helsesektoren vil vi støtte internasjonale og nasjonale tiltak mot hjerneflukt. Vi vil ikke rekruttere helsearbeidere fra land som selv har mangel på slike. Norge støtter Global Health Workforce Alliance (GHWA) med penger i 2006 og 2007. Norge gir dessuten støtte gjennom Verdensbanken til kunnskapsinnsamling og forskning om virkemidler som bedrer helseprofesjonenes muligheter og motivasjon til å arbeide i egne land. Insentivpolitikk for å holde på helsearbeidere er temaer i begge disse programmene. Faglig inkludering og videreutdanning er mulig gjennom internettbaserte systemer. Rikshospitalet jobber i forhold til helseinstitusjoner i utviklingsland med slike verktøy (uten støtte fra NORAD). Nasjonalt senter for telemedisin utvikler dette som verktøy for videreutdanning av ortopediingeniører (uten støtte fra NORAD).

Innenfor høyere utdanning og forskning gir vi støtte til kapasitetsbygging i Sør gjennom kompetansebygging i forskning og forskningsbasert utdanning. NORADs program for masterstudier (tidligere Stipendprogrammet) har et forsterket fokus på at utdanningen skal finne sted i Sør som et virkemiddel for å hindre brain drain gjennom migrasjon. Også forskningssamarbeid og forskerutdanning via NUFU-programmet vektlegger at aktiviteter skal finne sted ved universiteter i Sør.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) spiller også en viktig rolle for å minske negative konsekvenser av migrasjon. Globalisering med IKT er riktig nok en viktig pådriver for migrasjon av arbeidskraft, men IKT kan også være med på å demme opp for såkalt brain drain.

4.3 Fokus på sirkulær migrasjon

Sterkt beslektet med fokuset på brain drain er stimuleringen av fleksibilitet i migrasjonsmønstret. Et viktig område for internasjonalt samarbeid er å legge forholdene

til rette for den sirkulære, ikke-permanente migrasjon. Et økende antall mennesker bor utenfor sitt opprinnelsesland for kortere perioder. Det gjelder arbeidstakeren bosatt i Norge som skal jobbe i flere måneder med et utviklingsprosjekt i Vest-Afrika, en ingeniørstudent fra Asia som skal ha en praksisperiode i Norge eller som ønsker å være med på utviklingen av et oppdrag.

4.4 Fokus på kjønnsforskjeller: mainstream strategi

I dag er nesten halvparten av alle migranter kvinner, men de er lite synlige som aktør i utviklingsarbeidet⁶. Det er en økende feminisering av det globale migrasjonsbildet, og årsakene er sammensatte. Effekten kan i noen tilfeller være økt likestilling mellom kjønnene, ved at kvinner gjennom migrasjon oppnår større uavhengighet og utfordrer tradisjonelle kjønnsroller. På den andre siden er det først og fremst kvinner og barn som er ofre for menneskehandel og som er særlig utsatte i konflikt og flyktningsituasjoner. Mange kvinnelige migranter er i praksis i en avhengighetssituasjon, hvor det er vanskelig å ivareta egne rettigheter og hvor det er få muligheter for reell integrasjon i vertslandet.

Fordi bestemmelsene som regulerer arbeidsmigrasjon i hovedsak er kjønnsnøytrale blir utfallet forskjellig for kvinner og menn. Kvinnelige migranter er overrepresentert i det uformelle, ukvalifiserte eller "domestic" deler av arbeidsmarkedet med begrenset regulering og innsyn. Dette har sammenheng med kjønnssegregerte arbeidsmarkeder, sosioøkonomiske maktstrukturer og sosiokulturelle roller, både i opprinnelsesland- og destinasjonsland.

Innsats innen politikkområdet internasjonal migrasjon og utvikling må ta hensyn til den økende feminiseringen av migrasjon, behovet for mer informasjon og forskning på denne utviklingen kombinert med tiltak som gjør kvinner og barn mindre utsatt for utbytting, med fokus på rettigheter, og større grad av valgfrihet.

Følgende innsats vil stå sentralt i det videre arbeidet.

- Støtte til forskning på kvinnelige migranter og deres rolle og særskilt behov samt fremme spesifikke data på kjønn
- Styrke kvinners menneskerettigheter, samt faglige rettigheter, og forebygging og bekjempelse av menneskehandel gjennom internasjonalt samarbeid (ref. justert handlingsplan for bekjempelse av menneskehandel)
- Erfaringsinnhenting, positive og negative, mht. erfaringer knyttet til kvinnelige migranter med fokus på sysselsetting i formell sektor i utviklingsland.

4.5. Fokus på barn

FNs rapport omtaler i liten grad barn som migranter. Migrasjon berører imidlertid svært mange barn på flere måter, og barn påvirker også i stor grad migrasjonsbildet. Alle land som berøres av migrasjon må ha spesielt fokus på barn og de forholdene i barnekonvensjonen som de har forpliktet seg til å ivareta.

Mange av migrantene er barn - enten ved at de følger med sine foreldre, blir født "underveis" eller i mottakerlandet, eller er selvstendige migranter som reiser på egen

⁶ FNs befolkningsfond rapporten "Women and international migration- a passage to hope", lansert 6. sept 06

hånd. Mange barn blir igjen i opprinnelseslandet etter at en eller begge av deres foreldre migrerer. Enda flere lever i omgivelser som er sterkt preget av migrasjon - dette gjelder ikke minst barn i rurale strøk i mange utviklingsland. Årsakene til at barn enten "blir igjen", følger med sine foreldre eller selv migrerer er svært forskjellige, og vil ha forskjellige effekter for det enkelte barn. Ifølge UNICEF viser undersøkelser at en av de aller viktigste begrunnelser for migrasjon er foreldres ønske om å forbedre sine barns levekår og fremtidsmuligheter. Migrasjon er en overlevelsesstrategi.

Vi vet forholdsvis lite om effektene av migrasjon for barn. Noen av effektene av migrasjon forbedrer barns situasjon og har slik en positiv utviklingseffekt - enten på kort sikt, i et litt lengre tidsperspektiv eller begge deler. Andre effekter er negative. Irregulær migrasjon fører klart til økt sårbarhet for barn.

Når barna følger med sine foreldre holdes familien samlet, barna får ofte bedre utdanningsmuligheter og et bedre helsetilbud og tilpasser seg generelt raskere til sin nye situasjon. På den annen side utsettes medfølgende barn ofte for krevende og tildels farlige reiser, de utsettes ofte for diskriminering og en ustabil livssituasjon, opplever ekskludering, språkvanskeligheter og kan bli statsløse/ mangle fødselsregistrering osv.

Barn som migrerer alene reiser ofte for å forenes med sin familie. De bidrar til familiens inntekt. Barns migrasjon kan også være en reaksjon på en vanskelig livssituasjon med vold og/eller diskriminering i hjemmet (som er tilfelle for jenter i mange land), mangel på skoletilbud eller generelt manglende fremtidsmuligheter på stedet de bor. Barn som reiser alene kan også være en "agent" for øvrig familie; som skal sikre bedre utdanning og helse både for seg selv og sine søsken. Barns som migrerer alene er mer utsatte og sårbare for utnyttning og for menneskehandel. De risikerer ekskludering, vil ofte være udokumenterte migranter og mangle beskyttelse fra voksne.

Barn som "blir igjen" blir ofte "etterlatt" fordi foreldrene ønsker å beskytte dem mot usikkerhet og farene ved å reise. Pengeoverføringer vil ofte bidra til å øke utdanningsmuligheter for barna og kunne gi dem bedre helse/mulighet til å få til legen osv. Kvinners rolle endres ofte og gir dem en større påvirkningsmulighet. Manglende/mindre foreldreomsorg - helt eller delvis (noen barn etterlates alene) er en åpenbar negativ effekt for barn som "blir igjen". I tillegg brytes ofte familien opp, man får gjerne "to-familier". Andre negative effekter er ofte manglende tilstedeværelse av far, som kan bidra til materiell og psykologisk usikkerhet og som i noen tilfeller gjerne medfører negativt press fra øvrig familie. Ifølge UNICEF avhenger livssituasjonen til de som "blir igjen" av migrantenes inntektsnivå, i hvilken grad de kan og vil sende pengeoverføringer tilbake til familien og på hvilken måte pengeoverføringene blir brukt i husholdningen.

Barn som lever i en kontekst sterkt preget av migrasjon i opprinnelseslandet vil kunne oppleve positiv, om enn indirekte, effekt av pengeoverføringer. En annen positiv effekt kan være stimulerende impulser fra andre/flere kulturer. Negative utviklingseffekter kan være endringer i alderssammensetningen i hovedtyngden av arbeidsstyrken og andre uønskede strukturelle endringer, negative effekter av "brain drain", mangel på integrering for de berørte barna og økt vold.

Fra norsk side vil vi arbeide for å kartlegge både de positive og de negative effekter av migrasjon for barn, enten de selv er migranter, er igjen i opprinnelseslandet eller på

andre måter er berørte av migrasjon. Det er behov for kartlegging av hele gruppen som omfatter barn - også tenåringer - og å ha et kjønnsperspektiv til grunn for analysene. I første omgang vil det være naturlig å inngå et samarbeid med Unicef om dette, for å få konstruktive, konkrete og relevante innspill til politikkutvikling nasjonalt og internasjonalt. Målet må være å utvikle politikk som beskytter barn fra negative effekter (barnearbeid, trafficking, vold, kriminalitet, manglende statsborgerskap/formell identitet og tidlig ekteskap), og ikke fra migrasjon i seg selv. Barnekonvensjonens tilnærming⁷ - med vekt på ikke-diskriminering, hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt vil tillegges stor vekt i videre politikkutvikling fra norsk side.

4.6 Pengeoverføringer med mer utviklingseffekt

Innvandrerens pengeoverføringer til sine opphavsland er et viktig aspekt ved sammenhengen mellom internasjonal migrasjon og utvikling. På verdensbasis utgjør slike overføringer til utviklingsland om lag dobbelt så mye som offentlige bistandsoverføringer.

Norge vil bidra til at private pengeoverføringer gjøres enklere, sikrere og rimeligere, og ønsker å ta initiativ overfor finansielle institusjoner. Målet er at mer penger skal komme produktiv virksomhet i utviklingslandene til gode. Samarbeid med land og institusjoner som har erfaring trengs.

4.7 Fortsatt fokus på bekjempelse av menneskehandel

Handel med mennesker er en milliardindustri – sannsynligvis den nest største illegale økonomi i verden. Norge er og ønsker fortsatt å være en viktig aktør i den internasjonale kampen mot menneskehandel. Vi jobber langs de tre akser, dvs. forebygging, beskyttelse og straffeforfølgning også internasjonalt. Vi bidrar til å styrke opprinnelseslandenes innsats og evne til å hindre rekruttering og slå ned på bakmennene. Vi yter bistand og beskyttelse til ofre. Vi styrker kampen mot de internasjonale nettverkene som står bak handelen med mennesker.

Norge har ratifisert FNs konvensjon om bekjempelse av grenseoverskridende organisert kriminalitet med tilhørende protokoll om menneskehandel. Vi har nylig undertegnet Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel. Vi arbeider aktivt for at flest mulig land slutter seg til disse konvensjonene og respekterer internasjonal lovgivning. Vi tar saken opp både i bilaterale samtaler og i multilaterale fora. Norge har i flere år ligget langt framme i utvikling og gjennomføring av internasjonalt regelverk som forplikter landene å samarbeide i kampen mot menneskehandel. Alle land er berørt enten som opprinnelsesland, transitt- eller destinasjonsland. Det internasjonale samfunnet har derfor en felles interesse av å bekjempe menneskehandel i alle dens former, noe som gjenspeiler seg i den generelle oppslutningen om FNs protokoll (Palermoprotokollen).

Vi fører en aktiv støtte til FNs særorganisasjoner, OSSE og Europarådet som har satt vold mot kvinner og menneskehandel på dagsorden. Nordisk-baltisk samarbeid er viktig for å bekjempe menneskehandel i våre egne nærområder. Vi bruker EØS-

⁷ Artikler i Barnekonvensjonen som utfordres av migrasjon: Artl 9, om foreldreomsorg/ikke-adskillelse fra foreldre, Art 10, om familiegjenforening, Art 11, om ulovlig utføring og ikke-retur, Art 20, om foreldreløse barn jfr. pkt. 1 spesielt

finansieringsordningene for å støtte de nye EU-land i deres innsats mot menneskehandel.

5. Norges politikk innenfor aktuelle opprinnelsesland: Status og muligheter

Utviklingssamarbeidet åpner for bred dialog med samarbeidslandene. Her vil det kunne være aktuelt å ta opp migrasjonsrelaterte spørsmål. Mange utviklingsland er både opprinnelsesland og destinasjonsland for migranter, og migrasjon spiller en viktig rolle både når det gjelder disse landenes utvikling og enkeltpersoners muligheter for å komme ut av fattigdom.

Valg av land og regioner for innsats relatert til internasjonal migrasjon og utvikling er ikke foretatt. Det vil kreve et tett samarbeid med ulike avdelinger i UD inkludert delegasjoner og utestasjoner.

Samarbeidslandene i norsk bistand har relativt få migranter i Norge. Migrasjonen fra de fattige og konfliktfylte land i Asia og Afrika rettes mot vekstøkonomier i regionen. Det relevante virkemiddel for Norge vil her være å argumentere for tilslutning til internasjonale instrumenter og regional harmonisering av arbeidsvilkår, jfr ovenfor.

Det kulturelle og etniske mangfold i befolkningen er kommet for å bli. I tillegg ser vi et underbruk av mange innvandreres kompetanse. Prosjektet har tatt initiativ til et samarbeid med innvandrer miljøene for i første omgang å informere om norsk utviklingspolitikk og å motta ideer og synspunkter. Her må vi være åpne for en debatt hvor avvikende mål og prinsipper for norsk utviklingspolitikk blir framført. En sterkere involvering av migrantene i giverlandet betyr at en nedtoner giverland/mottagerland-dimensjonen og styrker betydningen av etniske nettverk, landsby/klantilhørighet, familie og landkompetanse. Erfaringer tyder på at diasporaens tiltak i opprinnelsesland har et begrenset, lokalt nedslagsfelt og liten innvirkning på styresett og strukturelle forhold. Flere utviklingstrekk tyder likevel på nye roller i utviklingssamarbeidet. UNDPs Human Development Report 2004 påviser hvordan en rekke teknologiske og kommunikasjonsmessige nyvinninger medfører en styrking av forbindelsene mellom diaspora og opprinnelsesland. Rattsø-utvalgets om nye roller for frivillige organisasjoner i bistanden foreslår at man prioriterer organisasjoner som har tilsvarende forankring ute og hjemme.

Fra flere hold understrekes at bistandsprogrammer i større grad kan benytte mottagerlandets fagpersonell som ellers mangler arbeidsmuligheter⁸. Norge har lenge vært bevisst på dette i sin innkjøpspolitikk for varer og kortvarige tjenester. Bistandsprogrammene er imidlertid temporære og er ofte avhengig av offentlig finansiering for å videreføres, særlig innen sosial sektor. I flere samarbeidsland ser vi en overdimensjonert offentlig sektor med et ikke-bærekraftig antall ansatte.

6. Erfaring fra noen europeiske land

Flere europeiske land arbeider allerede i denne retningen: Belgia har f.eks utviklet prosjekter sammen med Internasjonal Organization for Migration (IOM) som gir diasporaen mulighet til

⁸ Se f.eks "Towards a Migration for Development Strategy", Regjeringskanselliet Sverige 2006

å reise midlertidig i sine opprinnelsesland for å delta i utviklingsprosjekter. Frankrike har gjort det samme. Her utvikles tiltak rettet mot innvandrere som ikke har lyktes i Frankrike til å opprette næringsvirksomhet i sine opprinnelsesland, f eks i Mali, Senegal eller Marokko. Nederland øker lønnen til zambiske leger som velger å jobbe i Zambia eller støtter midlertidig retur av ghanesiske leger som har utdannet seg i Nederland. Utvidelsen av metoden til leger fra Sierra Leone og Sudan er nå startet. Storbritannia har tatt initiativ til å stoppe aktiv rekruttering av helsearbeidere fra utviklingsland og har iverksatt tiltak med deltagelse fra finansmiljøene for å rasjonalisere pengeoverføringer. Til grunn for dette ligger en forutsetning om at formalisering og overvåking av overføringsmekanismene står i sammenheng med fattigdomsreduksjon. Øvrige land med erfaringer som avsenderland er Nederland og Sverige.

7. Samarbeid med det sivile samfunn – og innvandrerne selv

Utenriksdepartementet vil ikke gjøre dette arbeidet alene. 1. september starter vi konsultasjonsfora med deltagelse av det sivile samfunn. I utviklingssamarbeidet har migrantene hittil spilt en beskjeden rolle, også der hvor opprinnelseslandet mottar betydelige bistandsmidler fra Norge. Innenfor infrastrukturprogrammer, helsevesen, utdanning, fred og forsoningsarbeid, ulike former for konsulent- og evalueringsvirksomhet, tror vi mange migranter i Norge kan bidra vesentlig til en kvalitetsforbedring i norsk utviklingspolitikk.

8. Oppsummering og konklusjon

Migrasjon er en internasjonal prosess som binder Norge sammen med andre samfunn og har en dyptgripende innvirkning på landets relasjoner med andre stater og det bildet vi ønsker å projisere til verdenssamfunnet. Styring av ”grensesnittet” internasjonal migrasjon og utvikling krever en ny grad av koordinering innen den offentlige sektor, og i tillegg krever det en uvanlig grad av koordinering mellom offentlige og ikke-offentlige aktører. I dette som på andre aktuelle områder i utenrikspolitikken er det viktig at mål og virkemidler ikke anses som et eksklusivt område for statlig politikk. Næringslivet, særlig multinasjonale selskaper, samt interesseorganisasjoner må trekkes med i tillegg til de humanitære organisasjoner som allerede har utstrakt samarbeid med UD og AID.