



Migration i en värld av ömsesidigt beroende: Nya handlingslinjer

RAPPORT FRÅN DEN
GLOBALA KOMMISSIONEN
OM INTERNATIONELL
MIGRATION



GLOBAL COMMISSION ON
INTERNATIONAL MIGRATION (GCIM)

COMMISSION MONDIALE SUR LES MIGRATIONS INTERNATIONALES (CMMI)
COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES (CMMI)

Migration i en värld av ömsesidigt beroende: Nya handlingslinjer

RAPPORT FRÅN
DEN GLOBALA KOMMISSIONEN
OM INTERNATIONELL MIGRATION

OKTOBER 2005

© 2005 **Globala kommissionen om internationell migration**

Globala kommissionen om internationell migration ser gärna att denna rapport sprids. Inget tillstånd behövs för fotokopiering, omtryck eller spridning av hela eller delar av rapporten, förutsatt att källan anges. Rapporten finns också tillgänglig på kommissionens webbplats, www.gcim.org.

Översättning till svenska: Karl-Axel Hansson

Tryckt i Sverige av Edita Västra Aros

Innehållsförteckning

Förord: Globala kommissionen om internationell migration	vii
Synopsis: Migration i en värld av ömsesidigt beroende	1
Maximering av positiva resultat	1
Kapacitet, samstämmighet och samarbete	2
Principer för åtgärder	4
Inledning: Den internationella migrationens dimensioner och dynamik	5
Ojämlighet och skillnader	5
Komplexiteten i människors rörlighet	7
Motstridiga intressen och attityder	9
I. En värld i arbete: Migranter på en globaliserad arbetsmarknad	11
Olikheter, ojämlikhet och migration	12
Liberalisering av den globala arbetsmarknaden?	15
Permanent och tillfälliga migrationsprogram	16
Rörlighet för tjänsteleverantörer	19
Rörlighet för högutbildad personal	19
Att skapa arbetstillfällen och försörjning i ursprungsländer	20
II. Migration och utveckling: Att förverkliga potentialen i människors rörlighet	23
Migration av högutbildad personal	24
Remitteringar från migranter: Att underlätta flödet	26
Maximering av remitteringarnas utvecklingseffekt	27
Diaspora och utveckling	29
Återvändande och utveckling	30
III. Problemet irreguljär migration: Staters suveränitet och personlig säkerhet	32
De negativa konsekvenserna av irreguljär migration	33
Behov av ett mångsidigt och långsiktigt perspektiv	35
Hantering av efterfrågan på irreguljärt migrerande arbetskraft	36
Lösning av situationen med migranter med irreguljär status	37
Människosmuggling och människohandel	39
Irreguljär migration och asyl	39

IV. Mångfald och sammanhållning: Migranter i samhället	42
Statlig politik och tillämpning	43
Integration och marginalisering	44
Ett samlat grepp på integration	45
Migrerande kvinnor och barn	48
Tillfälliga migranter och migranter med irreguljär status	50
Den allmänna debatten om internationell migration	51
V. Ett principstyrt synsätt: Lagar, normer och mänskliga rättigheter	53
Ramverket för mänskliga rättigheter	54
Staters suveränitet och ansvar	58
Rättigheter och sociala normer för migrerande arbetstagare	61
Förenta Nationernas roll	62
VI. Att skapa samstämmighet: Styrning av internationell migration	65
Styrning på nationell nivå	67
Kapacitetsuppbyggnad	68
Mellanstatligt samarbete på bilateral nivå	69
Mellanstatligt samarbete på regional nivå	70
Mellanstatligt samarbete på global nivå	71
Institutionella arrangemang	72
Bilagor	
I. Handlingsprinciper och rekommendationer	79
II. Migration: en överblick	83
III. Stater som undertecknat universella rättsinstrument som berör internationella migranter	86
IV. Särskilda tack	88

Globala kommissionen om internationell migration (GCIM)

Jan O. KARLSSON, medordförande
F.d. bistånds- och migrationsminister
Sverige

Francisco ALBA
Professor och forskare, El Colegio de Mexico;
medlem av kommittén om migrerande arbetstagare
Mexiko

Sharan BURROW
Ordförande i International Confederation of Free Trade
Unions och Australian Council of Trade Unions
Australien

Nicholas DIMARZIO
Biskop i Brooklyn; ordförande i Catholic Legal Immigration
Network
USA

Sergio MARCHI
F.d. minister för medborgarskap och immigration;
miljö; internationell handel; f.d. ambassadör vid
Världshandelsorganisationen och Förenta Nationerna
Kanada

Mike MOORE
F.d. premiärminister i Nya Zeeland;
f.d. generaldirektör i Världshandelsorganisationen
Nya Zeeland

Nafis SADIK
F.d. undergeneralsekreterare i FN;
f.d. verkställande direktör i UNFPA
Pakistan

Nand Kishore SINGH
F.d. biträdande minister och ledamot av nationella
planeringskommissionen; ordförande, Management
Development Institute
Indien

Patricia Sto TOMAS ARAGON
Arbetsmarknadsminister, Filippinerna

David WHEEN
F.d. Senior Official, Department of Immigration
and Multicultural and Indigenous Affairs
Australien

Rolf K. JENNY
Verkställande direktör, kommissionens sekretariat
Schweiz

Mamphela RAMPHELE, medordförande
F.d. Verkställande direktör, Världsbanken
Sydafrika

Aïcha BELARBI
F.d. statssekreterare för Kooperation;
f.d. ambassadör vid Europeiska unionen
Marocko

Joris DEMMINK
Generalsekreterare i justitieministeriet
Nederländerna

Mary GARCIA CASTRO
Medlem av Brasiliens kommission för befolkning
och utveckling
Brasilien

Manuel MARIN
Talman i spanska parlamentet;
f.d. vice ordförande i Europiska kommissionen
Spanien

Mary ROBINSON
F.d. Irlands president; f.d. Förenta Nationernas
överkommissarie för mänskliga rättigheter
Irland

Reda Ahmed SHEHATA
F.d. biträdande utrikesminister;
f.d. sekreterare till Egyptens president
Egypten

Rita SÜSSMUTH
F.d. talman i tyska förbundsdagen;
f.d. familje-, kvinno-, ungdoms- och hälsominister
Tyskland

Valery TISHKOV
F.d. minister för nationaliteter; direktör, institutet för
etnologi och antropologi, Ryska vetenskapsakademien
Ryska federationen

Globala kommissionen om internationell migration

1. Internationell migration blir en allt viktigare fråga på den globala politiska dagordningen. I och med att frågans betydelse, räckvidd och komplexitet har vuxit, har stater och andra intressenter blivit medvetna om den internationella migrationens krav och möjligheter. I alla delar av världen finns det nu en förståelse för att de ekonomiska, sociala och kulturella fördelarna med internationell migration måste tas tillvara på ett bättre sätt, och att de negativa konsekvenserna av människors rörlighet över gränserna skulle kunna hanteras bättre.

2. Som svar på detta och på uppmaning av FN:s generalsekreterare Kofi Annan, inrättade en grupp av stater i december 2003 den Globala kommissionen om internationell migration, med uppdrag att utarbeta ett ramverk för ett samstämigt och globalt svar på frågan om internationell migration. Kommissionen inrättades som ett oberoende organ bestående av 19 personer från olika delar av världen med erfarenhet av internationellt arbete på hög nivå. Dess specifika uppdrag var att främja en mångsidig debatt mellan stater och andra aktörer när det gäller migration, att analysera brister i nuvarande politiska åtgärder på migrationsområdet, att undersöka sambandet mellan migration och andra globala frågor och att lägga fram lämpliga rekommendationer till FN:s generalsekreterare, regeringar och andra intressenter.

3. Kommissionen och dess sekretariat med säte i Genève sammanträdde regelbundet under 2004 och 2005 och hade breda konsultationer med ett stort antal intressenter. Bland dessa kan nämnas fem större regionala hearingar i Asien–Stillahavsregionen, Medelhavsområdet

och Mellanöstern, Europa, Afrika och Nord- och Sydamerika med företrädare för regeringar på lokal, nationell, regional och internationell nivå, representanter för internationella och frivilligorganisationer, fackföreningar, migrantföreningar och andra civila samhällsinstitutioner samt arbetsgivare, företagsledare, rekryteringspersonal, akademiska experter och journalister. De två ordföranden och kommissionens ledamöter, verkställande direktör och sekretariat höll också många bilaterala sammanträden med regeringar och institutioner i huvudstäder samt i Genève och New York.

4. Utöver dessa aktiviteter har kommissionen organiserat en serie tematiska workshops med relevanta aktörer, bland annat parlamentariker, den privata sektorn, människorättsorganisationer, media, specialister på migrationspolitik samt afrikanska forskare. Kommissionens sekretariat har genomfört ett omfattande program för politisk analys och forskning under medverkan av ledande experter och yngre forskare i internationell migration. Under hela processen fungerade den centrala gruppen av stater – där 32 regeringar från alla regioner ingick i augusti 2005 – som ett informellt rådgivande organ till kommissionen.¹

¹ Algeriet, Australien, Bangladesh, Belgien, Brasilien, Kanada, Egypten, Filippinerna, Finland, Frankrike, Indien, Indonesien, Islamiska republiken Iran, Japan, Marocko, Mexiko, Nederländerna, Nigeria, Norge, Pakistan, Peru, Ryssland, Schweiz, Spanien, Sri Lanka, Storbritannien, Sverige, Sydafrika, Turkiet, Tyskland, Ungern, Vatikanstaten och EG/EU.

5. Med hänsyn till vidden av frågan om internationell migration beslutade kommissionen att koncentrera sig på de mest storskaliga migrationsrörelserna och de migrationsfrågor som är mest allmänna och aktuella för det internationella samfundet. Enligt dessa kriterier uppmärksammar denna rapport primärt migration inom utvecklingsregioner och från utvecklingsregioner till utvecklade länder, och koncentreras främst på ekonomiska och sociala frågor, människorättsfrågor och styrning av internationell migration. Rapporten behandlar inte i detalj psykologiska och hälsoaspekter av frågan.

6. Rapporten tillämpar ingen formell definition av begreppet internationella migranter, utan handlar allmänt om människor som har bott utanför sitt ursprungsland under mer än ett år, samt tillfälliga migranter. Den behandlar situationen för individuella asylsökande och sambandet mellan asyl och migration men tar inte upp storskaliga flyktingsituationer i utvecklingsländerna. Den berör inte frågan om intern migration och inre flykt.

7. Detta dokument ger uttryck för uppfattningar från hela kommissionen, som har föresatt sig att lägga fram en kort rapport som kan tjäna som ett policydokument för beslutsfattare i regeringar, internationella organisationer och det civila samhällets institutioner. Rapporten gör inte anspråk på att återge den stora mängd statistiska data och annan information om internationell migration som finns tillgängligt i andra källor. Den innehåller dock ett urval relevanta data, såväl i texten som i bilaga II. En betydande mängd material som kommissionen samlat under sitt arbete finns på kommissionens webbplats, www.gcim.org.

8. Kommissionens arbete har fått välvilligt stöd från regeringarna i Schweiz, Sverige, Nederländerna, Storbritannien, Norge, Australien och Tyskland samt från Mac Arthur Foundation, Ford Foundation och Världsbanken. Kommissionens regionala möten hölls under generöst värdskap av regeringarna i Filippinerna, Egypten, Ungern, Sydafrika och Mexiko.

SYNOPSIS

Migration i en värld av ömsesidigt beroende: Principer för åtgärder

1. Globaliseringen har förändrat världen. Stater, samhällen, ekonomier och kulturer i olika regioner i världen blir alltmer integrerade och beroende av varandra. Ny teknik gör att kapital, varor, tjänster, information och idéer snabbt kan överföras mellan länder och kontinenter. Den globala ekonomin expanderar och ger miljoner kvinnor, män och deras barn bättre möjligheter i livet. Globaliseringens effekter har dock varit ojämna, och skillnaderna mellan levnadsstandarden och människors trygghet i olika delar av världen ökar.

2. En konsekvens av de ökande skillnaderna har varit att omfattningen av den internationella migrationen har ökat. Enligt FN:s befolkningsenhet finns det nu nära 200 miljoner internationella migranter, vilket motsvarar folkmängden i det femte folkrikaste landet på jorden, Brasilien. Det är mer än dubbelt så många som år 1980, för endast 25 år sedan. Migranter finns nu överallt på jorden. Vissa av dem flyttar inom sin egen region, medan andra reser från en del av världen till en annan. Nästan hälften av alla migranter är kvinnor, av vilka en stigande andel migrerar på egen hand.

Maximering av positiva effekter

3. Under de två senaste åren har den Globala kommissionen om internationell migration gjort en omfattande undersökning av hur stater och andra intressenter hanterar frågan om internationell migration. Kommissionen har rest till många platser i världen och träffat hundratals människor som intresserar sig för och berörs av frågan. Den har hört berättelser om hur världens 200 miljoner migranter lever

och verkar, deras lidanden och de komplexa frågor stater och samfund ställs inför när ett stort antal människor flyttar mellan olika länder.

4. Under arbetets gång har kommissionen lyssnat mycket, lärt en hel del och grundligt övervägt det material den har samlat in. Kommissionen har sett många goda exempel när det gäller internationell migration från såväl stater som andra intressenter, bland annat nationella organisationer, den privata sektorn och det civila samhället. Den har också hört många berättelser om framgång: migranter som har skaffat sig ny kompetens när de arbetat utomlands och som återvänt till sitt hemland och etablerat en framgångsrik näringsverksamhet, asylsökande som flytt från förföljelse i sitt hemland och som har funnit trygghet i en annan stat, migrantgrupper som framgångsrikt integrerats i sitt nya hemland och samtidigt bevarat sin kultur och banden till sitt ursprungsland, och regeringar och internationella organisationer som arbetat nära tillsammans för att skydda offer för människohandel.

5. Kommissionen har också stött på inkonsekvens, restriktioner och utmaningar i den nuvarande migrationspolitiken. I vissa delar av världen möts migranter av negativa attityder, trots att hela sektorer av näringslivet är beroende av utländsk arbetskraft. Stater som har ratificerat FN:s centrala konventioner om mänskliga rättigheter tillämpar inte bestämmelserna i dessa rättsinstrument, varför många migranter fortsätter att utsättas för exploatering, diskriminering och övergrepp. Vissa regeringar släpper in ett stort antal migranter i sitt land men

satsar inte på den integrationsprocess som krävs för att dessa människor skall kunna utnyttja sin potential och göra en positiv insats i sitt nya samhälle. Samtidigt respekterar vissa migranter inte lagarna i sina värdländer och kan utgöra ett allvarligt hot mot den allmänna säkerheten, vilket nyligen inträffade händelser visat. Länder som aktivt stöder de hälso- och utbildningsmål som ingår i FN:s millennieutvecklingsmål rekryterar ändå personal från sjukhus och skolor i låginkomstländer som inte kan erbjuda sitt eget lands medborgare grundläggande hälso- och sjukvård och utbildning.

Kapacitet, samstämmighet och samarbete

6. Kommissionen drar slutsatsen att det internationella samfundet inte har lyckats utnyttja de möjligheter och anta de utmaningar som är förenade med internationell migration. Nya grepp behövs för att rätta till denna situation.

7. För det första blev det väldigt tydligt för kommissionen i vilken utsträckning stater och andra intressenter, i synnerhet, men inte enbart, i mindre gynnade regioner i världen, saknar den kapacitet som krävs för att utforma och genomföra en effektiv migrationspolitik. Tjänstemän som handlägger frågor om migration, utveckling, arbetsmarknad, utbildning samt hälso- och sjukvård behöver tillgång till mer aktuella, korrekta och detaljerade uppgifter om migration. De behöver en bättre yrkesutbildning, bättre kunskaper om migration, institutioner och lagar samt förståelse för hur politiska beslut om migration och andra frågor påverkar varandra. De behöver resurser för att övervaka och utvärdera effekten av deras politik och program. De bör också mer systematiskt kunna utnyttja den erfarenhet och sakkunskap som finns i andra länder.

8. En andra fråga som måste diskuteras är samstämmighet. I möten med kommissionen har företrädare för regeringar från alla delar av världen öppet erkänt de svårigheter de möter när det gäller att utforma en samstämmig migrationspolitik. I många fall brottas de med konkurrerande prioriteringar och kortsiktiga krav från olika departement inom regeringen och från olika grupper utanför regeringen. Inverkan på internationell migration av viktiga beslut på områden som utveckling, handel, bistånd och arbetsmarknad beaktas sällan.

9. Ett bredare samråd behövs också på nationell nivå. Regeringar förblir de huvudsakliga aktörerna när det gäller internationell migration, men många andra aktörer, bland annat lokala myndigheter, den privata sektorn, frivilligorganisationer, det civila samhällets institutioner och migrantföreningar, kan också bidra till att utforma och genomföra migrationspolitiken. Dessa aktörers medverkan behövs särskilt för att politik och åtgärdsprogram skall ta hänsyn till kulturella skillnader, lokala särdrag och erkänna betydelsen av jämställdhet mellan könen.

10. Införandet av en samstämmig syn på migration kräver att staterna visar större respekt för bestämmelserna i det rättsliga och normativa ramverk som påverkar internationella migranter, särskilt FN:s sju centrala konventioner om mänskliga rättigheter. Kommissionen noterade under sina konsultationer att det i alltför många fall finns en tydlig skillnad mellan de rättsliga åtaganden staterna frivilligt ingår när de ratificerar sådana konventioner och det sätt på vilket de genomför dessa åtaganden i praktiken. Problemet hänger samman med kapacitetsfrågan, men det är också ofta en fråga om politisk vilja.

11. För det tredje understryker kommissionen den ytterst viktiga frågan om mellanstatligt samråd och samarbete vid migrationspolitikens utformning och genomförande. Sådan

politik har traditionellt ansetts vara suveräna staters ensak, och kommissionen välkomnar den växande insikten om att migration i sig är en internationell fråga som kräver mellanstatligt samarbete på subregional, regional och global nivå.

12. Det finns slutligen ett behov av att förbättra samarbetet och samordningen mellan de olika multilaterala internationella organisationer som verkar på migrationsområdet. I möten som sammankallats av kommissionen har dessa organisationer tillkännagett att de ofta arbetar fristående. Denna situation beror delvis på den konkurrens som finns mellan olika organ, men delvis också på en brist på samordning på nationell nivå inom de stater som styr och finansierar dessa organisationer. Åtgärder har vidtagits för att förbättra samarbetet och samordningen mellan de berörda organen, men mer måste göras för att utforma och uppnå gemensamma mål.

Principer för åtgärder

13. Kommissionen anser att för att fördelarna av internationell migration skall maximeras

och dess negativa konsekvenser minimeras bör migrationspolitiken bygga på gemensamma mål och ha en gemensam vision. Samtidigt inser kommissionen att det inte kan finnas en enda modell för åtgärder från stater och andra intressenters sida, och att det i nuläget inte finns någon samsyn om införande av ett formellt globalt system för styrning av internationell migration som skulle innebära att nya internationella rättsliga instrument eller organ inrättas.

14. Kommissionen anser att en migrationspolitik på nationell, regional och global nivå bör vägledas av de principer för åtgärder som framförs nedan och som stöds av slutsatserna och rekommendationerna i följande sex kapitel.

15. Dessa principer har flera tillämpningar. De kan tillämpas av stater och det internationella samfundet som riktlinjer vid utformning av en sammanhållen och effektiv migrationspolitik. De kan tillämpas för att övervaka och utvärdera effekten av denna politik. De skapar också en ram för åtgärder som stater och andra aktörer kan använda i sin strävan att dra nytta av de möjligheter internationell migration ger.

Principer för åtgärder

I. Att migrera av eget val: Migration och den globala ekonomin

Kvinnor, män och barn bör ha möjlighet att förverkliga sin potential, tillgodose sina behov, utöva sina mänskliga rättigheter och uppfylla sina önskemål i sitt ursprungsland och därför migrera av eget val och inte av tvång. De kvinnor och män som migrerar och kommer in på den globala arbetsmarknaden bör kunna göra detta på ett säkert och lagligt sätt och på grundval av att de och deras kvalifikationer värderas och behövs i de stater och samhällen som tar emot dem.

II. Att förstärka effekten på ekonomi och utveckling

Migranternas roll i främjandet av utveckling och fattigdomsbekämpning i sina ursprungsländer och det bidrag de ger till destinationsländers välbefinnande bör erkännas och förstärkas. Internationell migration bör bli en del av nationella, regionala och globala strategier för ekonomisk tillväxt i såväl utvecklingsländer som utvecklade länder.

III. Att ta itu med irreguljär migration

Stater som utövar sin suveräna rätt att bestämma vem som får resa in och stanna kvar på deras territorium bör ta sitt ansvar och fullgöra sin skyldighet att skydda migranternas rättigheter och att åter ta emot de medborgare som önskar eller måste återvända till sitt ursprungsland. När stater stoppar irreguljär migration bör de samarbeta aktivt med varandra och se till att deras ansträngningar inte äventyrar mänskliga rättigheter, däribland flyktingars rätt att söka asyl. Regeringar bör samråda med arbetsgivare, fackföreningar och det civila samhället i denna fråga.

IV. Att stärka social sammanhållning genom integration

Migranter och medborgare i destinationsländer bör fullgöra sina skyldigheter enligt lag och dra nytta av en ömsesidig anpassnings- och integrationsprocess som beaktar kulturell mångfald och främjar social sammanhållning. Denna process bör aktivt stödjas av lokala och nationella myndigheter, arbetsgivare och medlemmar av det civila samhället och grundas på ett engagemang för icke-diskriminering och jämställdhet mellan könen. Den bör också präglas av en objektiv och offentlig diskussion bland politiker och i media, om internationell migration.

V. Att skydda migranternas rättigheter

Den rättsliga och normativa ram som berör internationella migranter bör stärkas och tillämpas mer effektivt och på ett icke-diskriminerande sätt, så att den skyddar de mänskliga rättigheter och sociala normer som bör gälla för alla migrerande kvinnor och män. Stater och andra intressenter måste följa bestämmelserna i detta rättsliga och normativa ramverk och hantera migrationsfrågorna på ett mer konsekvent och samlat sätt.

VI. Att förbättra styrningen: Samstämmighet, kapacitet och samarbete

Styrningen av internationell migration bör förbättras genom bättre samstämmighet och förstärkt kapacitet på nationell nivå, mer samråd och samarbete mellan stater på regional nivå och effektivare dialog och samarbete mellan regeringar och mellan internationella organisationer på global nivå. Sådana strävanden måste grundas på en bättre förståelse för det nära sambandet mellan internationell migration och utveckling och andra centrala policyfrågor som handel, bistånd, nationell och personlig säkerhet och mänskliga rättigheter.

INLEDNING

Den internationella migrationens dimensioner och dynamik

1. Migration har alltid varit ett framträdande inslag i människans historia. Den har stött den globala ekonomiska tillväxten, bidragit till utvecklingen av stater och samhällen och berikat många kulturer och civilisationer. Migranter har ofta hört till samhällets mest dynamiska och företagsamma medlemmar, människor som vågar bege sig utanför sitt eget samhälles och lands gränser för att skapa nya möjligheter åt sig själva och sina barn.

2. I dagens samhälle fortsätter internationell migration att spela en viktig (men ofta kanske inte erkänd) roll i nationella, regionala och globala angelägenheter. I många utvecklingsländer är remitteringar (hemsända pengar) från migranter en viktigare inkomstkälla än officiellt utvecklingsstöd eller utländska direktinvesteringar. I stora delar av världen är migranter sysselsatta, inte enbart i arbeten som det egna landets medborgare ogärna gör, utan också i kvalificerad verksamhet som dessa saknar kompetens för. I vissa länder har hela sektorer av näringslivet och många offentliga tjänster blivit starkt beroende av migrerande arbetstagare och skulle genast kollapsa om dessa arbetstagare inte fanns tillgängliga.

3. Människors rörlighet har blivit en integrerande komponent i den globala ekonomin, och länder och företag söker sig allt längre bort för att få den personal de behöver för att förbättra sin konkurrenskraft. Det är ingen tillfällighet att några av de största koncentrationerna av migranter finns i "globala städer", dynamiska, innovativa och högst kosmopolitiskt urbana centra där människor, platser och kulturer i olika delar av världen alltmer kan länkas samman.

4. Som dessa exempel visar har internationell migration potentialen att bli allt viktigare för mänsklig utveckling och skapa fördelar för folk i såväl fattigare som rikare länder. Den Globala kommissionen om internationell migration understryker det internationella samfundets behov av att maximera dessa fördelar och utnyttja initiativkraften hos de människor som söker förbättra sina liv genom att flytta från ett land till ett annat. I följande avsnitt tas ett antal frågor upp som måste beaktas om dessa mål skall kunna uppnås.

Ojämlikhet och skillnader

5. Internationell migration är en dynamisk och växande företeelse. Som redan antytts har antalet internationella migranter fördubblats under de senaste 25 åren, även om deras andel av världens totala befolkning förblir ganska blygsam, cirka tre procent. Internationell migration påverkar länder i samtliga stadier av ekonomisk utveckling och i alla delar av varje ideologisk och kulturell övertygelse. Migranter reser nu till och från nästan alla länder i världen, vilket gör det allt svårare att upprätthålla den åtskillnad man av tradition gjort mellan ursprungs-, transit- och destinationsländer. Många stater tillhör nu alla tre kategorierna.

6. Under de senaste 30 åren har den andel utlandsfödda medborgare som lever i utvecklade länder i allmänhet ökat, medan den i flertalet utvecklingsländer antingen förblivit stabil eller i viss mån minskat. Cirka 60 procent av alla registrerade migranter finns nu i de mer välbärgade länderna i världen och övriga 40 procent i utvecklingsregioner. Trots denna

trend fortsätter ett stort antal människor att delta i syd-syd-migration och flyttar från ett land till ett annat. Enligt FN:s senaste statistik har Asien cirka 49 miljoner migranter, Afrika 16 miljoner och Latinamerika och Karibien sex miljoner.

Utveckling, demokrati och personlig säkerhet

7. Som tidigare framhållits har globaliseringsprocessen skapat ett enormt välstånd och lyft miljoner människor ur fattigdom. Den har dock ännu inte eliminerat klyftan mellan rik och fattig, och i vissa fall ökar den ekonomiska ojämlikheten. Många utvecklingsländer kämpar med hög demografisk tillväxt och kan inte skapa sysselsättningstillfällen så att det räcker till de miljoner unga som kommer ut på arbetsmarknaden. Även om fler människor än någonsin tidigare är medborgare i stater med pluralistiska politiska system lever alltför många kvar i länder som kännetecknas av svagt ledarskap, låg personlig säkerhet, korruption, diktatur, kränkning av mänskliga rättigheter och väpnade konflikter.

8. Med hänsyn till dessa förhållanden är det inte förvånande att många människor söker en framtid utanför det egna landets gränser, inom sin egen region eller i mer avlägsna delar av världen, om de har möjlighet att ta sig dit. Av uppenbara skäl är det få (utöver arbetstagare med korttidskontrakt) som vill migrera från fungerande stater med blomstrande ekonomier och välmående demokratier till svaga eller despotiska stater där mänskliga rättigheter kränks och som inte kan uppfylla basbehoven för sina egna medborgare.

Demografiska och ekonomiska faktorer

9. Även om många utvecklade länder inte skulle erkänna det, beror deras fortsatta välstånd delvis på internationell migration. Många av världens mest välbärgade samhällen har låga och minskande födelsetal, varför deras befolk-

ningar blir allt mindre och äldre. Detta gör att de kan bli svårt att upprätthålla sin nuvarande ekonomiska produktivitet, pensions- och socialförsäkringssystem och att finna vårdpersonal för att uppfylla behoven hos en åldrande befolkning.

10. Den globala ekonomins växande konkurrenskraft har lett till en ekonomisk omstrukturering som har begränsat antalet arbetstillfällen i utvecklingsländernas offentliga och privata sektorer. Detta har samtidigt skapat behov i de utvecklade länderna av flexibel arbetskraft som är beredd att arbeta för låga löner och under svåra förhållanden. Migranter från utvecklingsländerna hjälper nu till att fylla bristen på arbetskraft i låglöneyrken, och det verkar troligt att de kommer att göra detta under överskådlig tid. Även när det gäller mer kvalificerade arbetsuppgifter växer behovet av migranter för att fylla poster i högvärdes- och kunskapsbaserade sektorer av ekonomin som nu kämpar med en global brist på lämplig kompetens.

Kultur, kommunikationer och nyfikenhet

11. Den expanderande internationella migrationen kan också tillskrivas kulturella faktorer. Människan har alltid varit vetgirig och ivrig att besöka olika platser, få nya erfarenheter och uppleva främmande kulturer. Som ett resultat av globaliseringsprocessen kan många fler personer förverkliga dessa ambitioner. Globala kommunikationsnät förser människor med den information de behöver för att resa från en plats till en annan. Globala transportnät har gjort att man kan resa mycket snabbare och billigare över jordklotet. Tillväxten av globala sociala nätverk och diaspora (människor i förskingringen; i sig själva en produkt av tidigare migrationsrörelser) har gjort det lättare för människor att resa till ett annat land och att anpassa sig till ett nytt samhälle.

12. Så kan exempelvis en afghansk medborgare som beslutar sig för att migrera räkna med

att finna stödande nätverk av landsmän, antingen hon eller han flyttar till Dubai, Karachi, London, New Delhi, Sydney eller Washington DC. Ett antal länder, av vilka Afghanistan endast är ett, kännetecknas nu av en migrationskultur där det har blivit regel snarare än undantag att flytta utomlands under kortare eller längre tid.

Komplexiteten i människors rörlighet

13. Människors rörlighet ökar inte bara i omfattning och antal, utan håller också på att bli mer komplex till sin natur. Internationella migranter är en mycket heterogen grupp av människor. I och med att antalet migranter har ökat, har även antalet rättsliga och administrativa kategorier i vilka regeringar och internationella organisationer delar in dem blivit flera.

14. Människor som rör sig över nationsgränser sägs omväxlande ha reguljär eller irreguljär status, de är kvalificerade eller okvalificerade, permanenta eller tillfälliga migranter, och ytterligare kategorier är studerande migranter, migranter som återförenas med sina familjer, migranter på genomresa, asylsökande eller flyktingar. I princip bör en samlad och mångsidig migrationspolitik inriktas på de särskilda omständigheterna för var och en av dessa olika grupper.

15. I själva verket kan emellertid en enskild migrant samtidigt tillhöra en eller flera av dessa kategorier. Hon eller han kan flytta från en kategori till en annan under en migrationsrörelse, eller försöka bli omklassificerad från en kategori till en annan, som när en ekonomisk migrant lämnar in en ansökan om asyl i hopp om att få de förmåner som är förenade med flyktingstatus.

16. Den traditionella åtskillnaden mellan kvalificerade och okvalificerade arbetstagare är i vissa avseenden inte till någon större hjälp, då den inte på ett rättvist sätt avspeglar den inter-

nationella migrationens komplicerade natur. Många länder är till exempel nu angelägna om att rekrytera migranter som är specialister på informationsteknik och verkstadsindustri, men de är lika angelägna om att locka migranter som kan ge god vård åt äldre och barn. De kan ha olika utbildningsnivåer, men alla kan med fog beskrivas som väsentliga arbetstagare.

Regionala skillnader

17. Under sina konsultationer har kommissionen blivit akut medveten om att det finns många regionala och subregionala skillnader när det gäller internationell migration och att dessa skillnader påverkar utformningen av internationell migrationspolitik.

18. Den dominerande formen av migration varierar avsevärt mellan olika delar av världen. I Asien flyttar exempelvis många migranter med tillfälliga arbetskontrakt, medan irreguljär migration är mycket vanligare i delar av Nord- och Sydamerika och Afrika. Traditionella immigrationsländer som Australien, Kanada, Nya Zeeland och USA fortsätter att ta emot migranter på permanent basis och för medborgarskap, men länderna i Mellanöstern tar vanligen emot internationella migranter på viss tid som inte kan räkna med att integreras. I Europa har mycket resurser avsatts på senare år åt asylsökande från andra delar av världen, varav de flesta inte uppfyller kraven för flyktingstatus.

19. Staterna i före detta Sovjetunionen har under de senaste 15 åren upplevt ett särskilt komplicerat mönster av människors rörlighet som innebär migration inom, till och från regionen; frivilliga och ofrivilliga rörelser och situationer där människorna inte flyttat själva men bytt nationalitet. För att ytterligare komplicera läget har ett mellanstatligt initiativ för att lösa migrationsfrågan i före detta Sovjetunionen tvingats utarbeta sin egen vokabulär och införa nya kategorier av migranter

som ”tidigare deporterade personer” (folkgrupper som tvångsflyttades under Stalinregimen), människor som tvingats flytta till följd av miljökatastrofer och ”ofrivilligt förflyttade personer” (som tvingats flytta till det land där de är medborgare till följd av faktorer som gör att de annars riskerar livet).

20. Viktiga olikheter finns också i staternas förmåga att utforma och genomföra migrationspolitik. Sådana olikheter avspeglar i regel berörda länders relativa välstånd och historiska erfarenheter. Man förväntar sig givetvis inte att länder med relativt begränsad erfarenhet av internationell migration skall ha samma kapacitet som stater som har lång erfarenhet av storskaliga invandringsprogram.

21. Kommissionens mandat är att skapa en ram för att utforma ”en samstämmig, mångsidig och global respons på frågan om internationell migration.” I enlighet med mandatet riktas de slutsatser och rekommendationer som framförs i denna rapport till stater och andra intressenter i alla delar av världen och tar inte sikte på regionala eller subregionala frågor och situationer.

Policykopplingar: Utveckling, mänskliga rättigheter och säkerhet

22. Ytterligare en dimension av den internationella migrationens komplexitet ligger i dess nära koppling till en rad andra globala angelägenheter samt det internationella samfundets växande medvetenhet om sådana kopplingar. Ett exempel är den växande förståelsen under senare år för behovet av att maximera migranternas bidrag till fattigdomsbekämpning och en hållbar utveckling i sina ursprungsländer. Dessutom har kommissionen noterat en ökad medvetenhet om att frågorna om utveckling, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning är oskiljbara, och att dessa frågor måste lösas tillsammans för att det internationella samfundet skall kunna hantera det tryck som

får människor att lämna sina ursprungsländer.

23. Internationellt har kopplingen mellan migration och säkerhet blivit en fråga av än större vikt. Våldsamma händelser som inträffat nyligen där migranter och medlemmar av minoritetsgrupper varit inblandade har skapat ett intryck av att det finns ett nära samband mellan internationell migration och internationell terrorism. Politiker och allmänhet ser irreguljär migration, vars omfattning verkar tillta i många delar av världen, som ett hot mot statens suveränitet och säkerhet. I ett antal destinationsländer har värdsamhällena blivit allt ängsligare över närvaron av migrantgrupper, särskilt sådana med okända kulturer och som härstammar från delar av världen som förknippas med extremism och våld.

24. Detta är reella och legitima bekymmer. Kopplingen mellan migration och säkerhet bör dock ses även i en positiv anda. I många delar av världen har migration av arbetstagare bidragit till säkerhet och politisk stabilitet genom att minska fattigdom och arbetslöshet och breddat de erfarenheter och möjligheter som finns för befolkningen. Migration kan stärka självbestämmandet och förbättra människors personliga trygghet. Hemvändande migranter och personer i exil har åtagit sig viktiga ledarroller i många nyblivna demokratier som uppstår efter årtal av auktoritärt styre.

25. De kopplingar som finns mellan internationell migration och andra globala frågor är komplexa och ställer ytterligare krav på de politiskt ansvariga. De har också väckt en del viktiga frågor när denna rapport utarbetats. Eftersom kommissionen inrättats speciellt för att överväga frågan om internationell migration tar dess slutsatser och rekommendationer sikte på politik som mer eller mindre direkt påverkar människors rörlighet över nationsgränserna. Trots detta är kommissionen fast övertygad om att migrationspolitiken för att ge positiva resultat måste kompletteras med

lämplig politik på de många andra områden som påverkas och påverkas av internationell migration. Kort sagt måste frågan om människors rörlighet behandlas i sitt sammanhang.

Motstridiga intressen och attityder

26. En annan viktig utmaning som de politiskt ansvariga stöter på när det gäller internationell migration ligger i frågans kontroversiella och motsägelsefulla natur. Från det att kommissionen började sitt arbete i januari 2004 har den noterat det enorma intresse och de motsägelser som finns när det gäller internationell migration. Stater i hela världen ägnar allt större uppmärksamhet och resurser åt människors förflyttningar över deras gränser. Frågor rörande internationell migration diskuteras i många nationella, regionala och internationella forum. Migrationsfrågor skapar ständigt rubriker i media. Även om regeringarna är de viktigaste aktörerna i denna diskussion, strävar många andra inflytelserika intressenter, inte minst företagssektorn, efter att göra sig hörda.

Marknader och stater: Det globala och det lokala

27. På senare år har en tydlig spänning uppstått mellan statens intressen och marknadernas och företagssektorns intressen när det gäller internationell migration. Som tidigare nämnts är ett väsentligt uttryck för globaliseringen att varor, kapital, tjänster, information och idéer allt lättare flyttas över nationsgränserna. Detta kan dock inte sägas om människor, som fortfarande ställs inför en lång rad officiella kontroller när de rör sig från ett land till ett annat. Sådana kontroller berör i första hand okvalificerade migrantarbetare, men även stationering av utbildad personal och anställda i multinationella företag hindras eller försenas också ofta av restriktiv politik och krångliga procedurer.

28. Företagssektorn blir alltmer angelägen om

att lösa sådana problem. Privata företag som vill stärka sin konkurrenskraft och utvidga sina marknader tycker att de måste ha möjlighet att anställa personal mycket friare och på global basis. Om de inte kan göra detta, kan de flytta en del av eller alla sina anläggningar till länder där de kan finna den personal de behöver.

29. I motsats till företagssektorns alltmer globaliserade synsätt är staters inblandning fortfarande i huvudsak insvept i lokalpolitik. Regeringar oroar sig ofta för att de minskar arbetstillfällena för medborgarna, stöter sig med den allmänna opinionen och förlorar väljarstöd om de gör det lättare för utlänningar att komma in på den nationella arbetsmarknaden. Många regeringar erkänner kanske de ekonomiska motiven för en mer liberal inställning till internationell migration, men de är också rädda för att om de tar emot flera utländska medborgare, även tillfälligt, kommer detta att få negativa konsekvenser för samhällets stabilitet, och i slutändan även för statens säkerhet.

Den allmänna debatten

30. Kommissionen bedömer att denna spänning mellan marknaderna och staten, mellan företagssektorn och regeringen, mellan det globala och det lokala, mellan nationella intressen och globaliseringsprocessen, kommer att bli ett allt viktigare inslag i diskussionen om internationell migration i framtiden. Spänningen kanske inte kan lösas, men den måste hanteras på grundval av en lugn, öppen och objektiv diskussion. I dagens internationella sammanhang är detta en stor utmaning.

31. I alla de delar av världen kommissionen har besökt har internationell migration stått mycket högt på allmänhetens, politikernas och medias agenda. De aktuella frågorna kan ha varierat från plats till plats, men att diskussionen haft en framträdande plats kan man inte missta sig på.

32. I många samhällen uttrycker medborgare bekymmer, både välgrundade och ogrundade, över att människor kommer från andra länder och kulturer. Media världen över förser oss med en ständig ström av rapporter om migranter och migration, och många av dem handlar om frågans mer sensationella och negativa aspekter. Migration har visat sig vara en politiskt explosiv fråga i ett stort antal länder, i så hög grad att den verkar ha spelat en viktig roll för utfallet av flera val. Diskussionen om migration har därmed blivit starkt polariserad på nationell, regional och global nivå, och uppfattningarna går starkt isär mellan olika grupper som intresserar sig för frågan.

33. Man bör inte bli överraskad eller besviken över denna situation. Internationell migration är en känsloladdad fråga som väcker komplexa

frågor om identitet och värderingar hos individer, hushåll och gemenskaper, men även samhällena i deras helhet. Internationell migration är ett kontroversiellt ämne, eftersom det rör sig om viktiga frågor om nationell identitet, global jämlikhet, social rättvisa och de mänskliga rättigheternas allmängiltighet. Internationell migrationspolitik är svår att utforma och genomföra, eftersom den inbegriper rörlighet av människor, målinriktade aktörer som är beredda att uppoffra sig och ta risker för att uppfylla sina önskemål. Dess krav skiljer sig radikalt från dem som uppstår när man hantlar rörligheten för materiella ting som kapital, varor och information. Kraven diskuteras i följande kapitel.

En värld i arbete: Migranter på en globaliserad arbetsmarknad

Kvinnor, män och barn bör ha möjlighet att förverkliga sin potential, tillgodose sina behov, utöva sina mänskliga rättigheter och uppfylla sina mål i sitt ursprungsland och därför migrera efter eget val och inte av tvång. De kvinnor och män som migrerar och kommer in på den globala arbetsmarknaden bör kunna göra detta på ett säkert och lagligt sätt och på grundval av att de och deras kvalifikationer värderas och behövs i de stater och samhällen som tar emot dem.

1. Mycket stora förändringar sker i den globala ekonomin. Länder i olika regioner av världen blir alltmer integrerade och beroende av varandra, förenade genom snabba flöden av kapital, varor, tjänster, information och idéer. Tillgång till kunskap har blivit en avgörande faktor för konkurrenskraft och framgång. Företag inom den privata sektorn blir alltmer globala och rörliga. Enligt Internationella valutafonden (IMF) kommer den globala ekonomin tack vare denna utveckling att kunna växa med mer än fyra procent år 2005 och generera nya inkomster på miljarder dollar.

2. Denna vittnesbörd på ekonomiska framsteg har dock ännu inte avspeglats i att några nya sysselsättningstillfällen skapats, särskilt inte i utvecklingsländer, där ett stort antal unga människor är på väg in på arbetsmarknaden. Enligt statistik från Internationella arbetsbyrån (ILO) var år 2004 cirka 185 miljoner människor i världen arbetslösa. Under den föregående tioårsperioden var det endast i de utvecklade länderna som arbetslösheten minskade. I alla andra regioner förblev den oförändrad eller steg.

3. Att vara arbetslös är inte den enda dimensionen av dagens sysselsättningskris. Enligt ILO lever omkring 550 miljoner av de människor som har ett arbete på mindre än en US-dollar om dagen, medan nästan hälften av världens 2,8 miljarder arbetstagare tjänar mindre än två dollar per dag. I vissa utvecklingsländer arbetar större delen av arbetskraften i den informella sektorn av ekonomin, där löner och arbetsvillkor inte är reglerade. Enligt USA:s utrikesdepartement är mellan 600 000 och 800 000 människor offer för människohandel varje år och ingår bland de uppskattningsvis 12 miljoner människor som är fast i tvångsarbete. ILO:s generaldirektör konstaterar att "den globala sysselsättningskrisen utgör en fara för säkerhet, utveckling, öppna ekonomier och öppna samhällen. Detta är inte en hållbar färdriktning."

4. Den globala sysselsättningskrisen har också viktiga konsekvenser för hållbarheten i dagens syn på internationell migration. Allt fler kvinnor och män i utvecklingsländerna söker sysselsättning någon annanstans, eftersom de inte kan finna tillräckligt välbetalda arbeten hemma. Många fortsätter att migrera inom

utvecklingsregionerna, men en allt större andel flyttar för att finna arbete i mer välbärgade delar av världen. Enligt FN:s statistik mer än fördubblades antalet migranter i de utvecklade länderna mellan åren 1980 och 2000, från 48 till 110 miljoner, medan antalet migranter i utvecklingsländerna steg från 52 till 65 miljoner.

5. En nyckelfråga i framtiden kommer att bli huruvida en lämplig balans kan uppnås mellan tillgång och efterfrågan på migrerande arbetstagare. När det gäller efterfrågan, i vilken omfattning och på vilka villkor kommer de rika länderna att vara beredda att ta emot migrerande arbetstagare från andra delar av världen? När det gäller tillgången, vad kan göras för att ge utvecklingsländernas medborgare bättre arbeten och större personlig trygghet hemma, så att de inte känner sig tvingade att migrera? Sådana frågor besvaras i detta kapitel.

Olikheter, ojämlikhet och migration

Antalet personer som vill migrera mellan länder och kontinenter kommer att stiga i framtiden på grund av en ojämlik demografisk och demokratisk utveckling samt skillnader i samhällsstyrningens kvalitet. Stater och andra intressenter måste ta vederbörlig hänsyn till denna trend när de utformar sin migrationspolitik.

6. Internationell migration är vanligen en reaktion på olikheter och ojämlikhet. Att människor beslutar sig för att migrera beror i regel på att de vill flytta bort från de restriktioner och den otrygghet de upplevde i sitt ursprungsland, och eftersom de anser att det finns bättre villkor och möjligheter på andra håll. I dagens värld är de viktigaste drivkrafterna för internationell migration skillnader i utveckling, demografi och demokrati. Kommissionen utgår från att eftersom dessa skillnader ökar,

fortsätter antalet människor som vill migrera att stiga i framtiden. Migrationspolitiken måste ta hänsyn till denna trend och se till att den ökande migrationen ger verkliga fördelar till ursprungsländerna, destinationsländerna och migranterna själva.

En ojämlik utveckling

7. Enligt FN:s utvecklingsprogram (UNDP) har den andel av världens befolkning som lever i fattigdom minskat snabbare under de senaste 50 åren än under de föregående 500 åren. Ändå fortsätter klyftan mellan levnadsstandarderna i rikare och fattigare delar av världen att växa. År 1975 var bruttonationalprodukten (BNP) per capita i höginkomstländer 41 gånger större än i låginkomstländer och åtta gånger större än i medelinkomstländer. I dag är höginkomstländernas BNP per capita 66 gånger större än låginkomstländernas och 14 gånger större än medelinkomstländernas.

8. Denna statistik hjälper till att belysa varför så många människor i låg- och medelinkomstländer vill migrera till mer välbärgade länder, och varför höginkomstländerna, som har mindre än 20 procent av den globala arbetskraften, nu tar emot mer än 60 procent av världens migranter. Migranter som flyttar från låg- till höginkomstekonomier kan ofta få en inkomst som är 20 – 30 gånger högre än vad de kan få hemma. Levnadskostnaderna är i regel mycket högre i destinationsländerna, men de flesta migranter kan ändå tjäna tillräckligt för att försörja sig själva och skicka hem pengar till medlemmar av sitt hushåll och samhälle.

9. Motivationen för att migrera tycks öka. I många utvecklingsländer har marknadsorienterade reformer stärkt den nationella ekonomins konkurrenskraft men misslyckats med att skapa tillräckligt många arbetstillfällen för att ta hand om ett växande antal människor på arbetsmarknaden, särskilt de som saknar

utbildning och erfarenhet. Därför hotas många unga människor av långtidsarbetslöshet eller undersysselsättning.

10. Cirka 1,3 miljarder människor, omkring hälften av arbetskraften i utvecklingsländerna, är sysselsatta i jordbrukssektorn, i regel som småjordbrukare. Dessa jordbrukare är missgynnade på många sätt. De möter konkurrens från subventionerade jordbrukare i mer välbärgade delar av världen. Strävan att saluföra deras varor och förbättra produktiviteten hindras ofta av den svaga fysiska och finansiella infrastrukturen i många utvecklingsländer. Ett växande antal småjordbrukare måste också kämpa med problem med en förstörd miljö och att staten och privata företag lägger beslag på odlingsbar mark.

11. Ett allt större antal av dessa människor kan väntas migrera, först från landsbygden till tätorter och senare till andra länder. I en del länder, särskilt i Asien, kommer denna trend troligen att förstärkas av regeringens politik, som är så utformad att den underlättar medborgarnas flyttning för att minska arbetslösheten och öka volymen av remitteringar.

12. Efterfrågan på migrerande arbetskraft är stark. I många utvecklade länder har den globala ekonomins ökande konkurrenskraft utsatt såväl den privata som den offentliga sektorns arbetsgivare för ett ökat tryck att minimera kostnaderna och maximera användningen av billig och flexibel arbetskraft – exakt den slags arbetskraft som migranter, oavsett om de har immigrerat reguljärt eller irreguljärt, kan tillhandahålla.

13. Den ökade migrationen från fattigare till rikare länder är inte och kommer inte att vara begränsad till låginkomsttagare. De utvecklade länderna kämpar nu med brist på personal i högvärdes- och kunskapsbaserade sektorer av ekonomin, som hälso- och sjukvård, utbildning och informationsteknik. Ett växande

antal regeringar och arbetsgivare som inte kan rekrytera, utbilda och behålla den personal som behövs hemma, vänder sig till den globala arbetsmarknaden för att tillgodose sina personalbehov. Multinationella företag vill flytta sin personal mellan länder för att dra störst nytta av personalens kompetens, och uppmanar staterna att underlätta denna process.

Demografiska skillnader

14. Potentialen för att omfattningen av migration från fattigare till mer välbärgade länder skall öka förstärks av demografiska skillnader. Många av världens mer välbärgade stater har nu fertilitetstal som ligger under jämviktskvoten 2,12 barn per kvinna. Deras befolkningar blir både mindre och äldre, en situation som hotar deras förmåga att upprätthålla dagens ekonomiska tillväxt och bibehålla nuvarande pensions- och socialförsäkringssystem. I gengäld sker praktiskt taget all världens befolkningstillväxt i utvecklingsländerna. Enligt FN:s befolkningsenhet är de beräknade fertilitetstalen för perioden 2000–2005 endast 1,4 i Europa, 2,5 i Latinamerika och Karibien, 3,8 i arabstaterna och 5,4 i Afrika söder om Sahara.

15. Statistik från Världsbanken visar att den globala arbetskraften kommer att stiga från 3,0 till 3,4 miljarder åren 2001 – 2010, en genomsnittlig ökning med 40 miljoner per år. Cirka 38 miljoner av den årliga tillväxten sker i utvecklingsländer och endast två miljoner i höginkomstländer. Med utgångspunkt i dagens trender beräknas vid årtiondets slut cirka 86 procent av den globala arbetskraften komma från utvecklingsländerna. Om de utvecklade länderna behöver personal för att kompensera för minskande befolkningar, vårda ett stigande antal äldre och upprätthålla pensionssystemen, kommer de inte att få svårt att fylla dessa luckor genom rekrytering av migrerande arbetstagare.

Afrikansk befolkningsstatistik

Folkmängden i Afrika söder om Sahara har ökat snabbare än i någon annan region de senaste 40 åren. Tack vare regionens relativt höga fertilitets-tal kommer den säkert att vara den viktigaste källan till världens befolkningstillväxt under de närmaste 20 åren, även om hiv/aids sätter stopp för årtionden av ökning av den förväntade livslängden. Enligt FN:s statistik väntas Afrikas totala folkmängd öka från 794 miljoner år 2000 till 1,1 miljarder år 2025.

Demokrati och samhällsstyrning

16. Det verkar sannolikt att utvecklings- och befolkningsvariabler spelar en viktig roll för att bestämma den framtida tillgången och efterfrågan på migrerande arbetstagare, men olikheter på områdena demokrati, samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och personlig säkerhet måste också beaktas. Ett stort antal av de stater som upplever arbetslöshet, låga inkomster och hög befolkningstillväxt är också länder där den demokratiska processen är bräcklig, rättssäkerheten svag och den offentliga förvaltningen ineffektiv.

17. Genom att migrera kan människor som lever under osäkra ekonomiska och politiska villkor skydda sig och sina familjer mot instabilitet på marknaden, politiska kriser, väpnade konflikter och andra risker. I värsta fall kan människor som drabbas av sådana katastrofer känna sig tvingade att söka asyl i en annan stat, en form av migration som blir en följd av nödvändighet och erbjuder små eller inga valmöjligheter.

18. Kommissionen är imponerad av i vilken omfattning människor, och särskilt den yngre

generationen, påverkats av den utveckling inom mänskliga rättigheter och masskommunikation som skett de senaste åren. Dagens medborgare vill dra fördelar av en god utbildning och finna ett bra arbete, men de förväntar sig också att kunna säga sin mening, delta i den politiska debatten, ifrågasätta konservativa kulturer och frigöra sig från socialt tvång. Om de inte kan uppfylla dessa förväntningar i sitt eget land kommer de att söka inträde på arbetsmarknaden i samhällen där sådana möjligheter finns.

Kvinnors migration

19. Kvinnor utgjorde något mindre än hälften av alla internationella migranter år 2000, och något mer än hälften av dessa levde i mer utvecklade regioner. Kvinnor träder in på den globala arbetsmarknaden i större antal och migrerar i allt högre grad på egen hand. De är faktiskt ofta huvudsakliga försörjare av sina hemmavarande familjer.

20. Detta är trender som kommer att fortsätta i framtiden, inte minst på grund av de utvecklade ländernas ökade efterfrågan på arbetskraft i sektorer där kvinnor traditionellt arbetat: hushållsarbete, hälso- och sjukvård och personlig vård, städning, underhållning och sexhandel, detaljhandel och arbetsintensiv tillverkning. Negativa attityder mot skilda, änkor, barnlösa och ensamstående kvinnor i ursprungsländerna, tillsammans med det faktum att många kvinnor nu har bättre tillgång till utbildning och är mer medvetna om sina mänskliga rättigheter, kommer att ge ytterligare incitament för kvinnor på alla utbildningsnivåer att söka arbete och nya erfarenheter utomlands.

Migrerande kvinnor

Även om det är en vanlig uppfattning att flertalet migranter är män, visar FN:s senaste statistik att kvinnor nu utgör nästan hälften av världens migrant- och flyktingbefolkning. År 2000 migrerade fler kvinnor än män i Latinamerika och Karibien, Nordamerika, Oceanien, Europa och f.d. Sovjetunionen. I Afrika och Asien var dock manliga migranter i majoritet.

Liberalisering av den globala arbetsmarknaden?

Stater och andra intressenter bör tillämpa ett mer realistiskt och flexibelt sätt att hantera internationell migration, grundat på ett erkännande av att migrerande arbetstagare kan fylla speciella behov på den globala arbetsmarknaden.

21. Det verkar som om de rika och fattiga ländernas intressen börjar närma sig varandra. Enkelt uttryckt börjar det bli brist på människor i arbetsför ålder i de förra, medan de senare har överskott på dem. Ett logiskt resultat av denna situation bör vara att den lagliga migrationen av arbetskraft från utvecklingsländer till höginkomstländer ökar. Detta är dock inte fallet i nuläget. Mycket av dagens migration mellan fattigare och rikare regioner är irreguljär.

22. Begreppet ”global arbetsmarknad” är inte helt korrekt. Globaliseringsprocessen kännetecknas av att kapital, varor, tjänster och information rör sig allt friare över nationsgränserna. Detta kan inte sägas om människor. Speciella grupper av arbetstagare, som IT-specialister, akademiker i ansvarig ställning, hälso- och vårdpersonal och lärare, för att inte tala om fotbollsspelare och andra idrottsstjärnor, kan söka anställning på en global marknad. I flertalet regioner i världen

är dock arbetsmarknaderna nationella, och möjligheterna att söka arbete i andra länder förblir begränsade för de flesta människor.

Arbetsgivarperspektivet

23. Frustrationen växer bland arbetsgivare när det gäller de restriktioner som staterna lägger på rekrytering och omplacering av utländsk arbetskraft. I många delar av den privata sektorn anses sådan styrning hämma produktivitet och marknadsexpansion. Företrädare för den offentliga sektorn klagar över att de inte kan erbjuda de tjänster som förväntas av dem, eftersom de inte kan fylla brister på personalsidan med lagligt migrerande arbetstagare. En del arbetsgivare som ställts inför stelheden på den globala arbetsmarknaden har sökt alternativa strategier, som att föra över hela eller delar av sina företag till länder som kan tillgodose ett tillräckligt utbud av lämplig arbetskraft till ett attraktivt pris, eller att anlita underleverantörer som är beredda att anställa migrerande arbetstagare som saknar tillstånd.

24. Strategierna ”outsourcing” och ”offshoring” kan innebära stora fördelar för den globala ekonomin och för länder som kan erbjuda sådana möjligheter. De kan dock inte lösa brister på arbetskraft och kompetens i de utvecklade länderna. Med hänsyn till kostnaderna att flytta är de inte några lämpliga alternativ för familjeföretag och småföretag. Inte heller är de någon praktisk lösning för de många arbetsgivare i den privata och offentliga sektorn som behöver ha en nära kontakt med kunder och uppdragsgivare. Som exempel kan nämnas att ganska få äldre vårdbehövande i Europa eller Japan skulle vilja leva på vårdhem i Nordafrika eller Indokina. Det verkar mer troligt att ett växande antal vårdgivare från utvecklingsländerna kommer att migrera till de utvecklade länderna för att hjälpa äldre i hemmet.

Alternativ till migration

25. Som en reaktion på de förhållanden som beskrivs ovan har vissa intressenter, bl.a. den privata sektorn, efterfrågat ett mer liberalt sätt att se på internationell migration av arbetstagare – ett sätt som gör att arbetstagare kan flytta mer obehindrat från fattigare till rikare regioner i världen. Man har sagt att ett sådant synsätt skulle ge enorma fördelar för utvecklingsländerna i form av ökade remitteringar, investering i diaspora och kunskapsöverföring. Samtidigt skulle det hjälpa de utvecklade länderna att fylla de ekonomiska och sociala krav deras åldrande och minskande befolkningar ställer, och därmed skapa en situation som är till fördel för alla parter.

26. Det kan finnas ett antal skäl till att inte alla stater kan godta detta synsätt. För det första skulle import av arbetskraft, om den sker endast vid ett tillfälle eller kortsiktigt, inte utgöra någon effektiv lösning på den demografiska utmaning som många stater står inför, eftersom migrerande arbetstagare till slut själva blir gamla och ekonomiskt inaktiva. Kontinuerlig rekrytering av migrerande arbetskraft skulle behövas för att undvika ett sådant scenario.

27. För det andra har många länder med åldrande och minskande befolkningar också ett stort antal personer (inte minst bland befintliga migrant- och minoritetsbefolkningar) som har varit långtidsarbetslösa, och många kvinnor som har dragit sig tillbaka från eller av olika skäl aldrig varit ute på arbetsmarknaden. Att öka sådana människors medverkan i arbetskraften är ett alternativ eller komplement till ökad invandring, liksom andra åtgärder, som höjd pensionsålder, lägre pensioner och arbetsbesparande teknik. Migration är endast ett av de alternativ som finns.

28. För det tredje vägleds migrationspolitiken inte enbart av ekonomiska lagar eller demogra-

fi. Många stater och samfund är fortfarande oroliga för storskalig och kontinuerlig immigration, särskilt om de nyanlända har en etnisk, kulturell eller religiös bakgrund som avviker från flertalet medborgares. Storskalig arbetskraftsmigration kommer inte att främjas av regeringar om den uppfattas som ett hot mot social sammanhållning eller valframgångar.

29. Slutligen har vissa utvecklade länder fyllt en del av sitt behov av ytterligare arbetskraft (särskilt billig och flexibel arbetskraft som kan sättas in i arbeten som de egna medborgarna inte vill ha) genom att blunda för anställning av migranter med irreguljär status. Ökningen av, och staters delvisa tolerans mot, irreguljär migration på senare tid, samt införande av återkommande program för legalisering av arbetstagare som saknar tillstånd, kan i vissa avseenden ses som en de facto-liberalisering av den globala arbetsmarknaden. Kommissionen understryker sina betänkligheter mot denna situation och erinrar staterna om att det ligger i deras eget intresse att se till att deras efterfrågan på utländsk arbetskraft fylls på ett korrekt och organiserat sätt.

Permanent och tillfälliga migrationsprogram

Stater och den privata sektorn bör beakta möjligheten att införa väl genomtänkta tillfälliga migrationsprogram som ett sätt att fylla såväl ursprungsländernas som destinationsländernas ekonomiska behov.

30. Världen skulle kunna dra betydande nytta av en väl reglerad liberalisering av den globala arbetsmarknaden. Ett sådant grepp skulle medverka till den globala ekonomins tillväxt och göra det möjligt för det internationella samfundet att nå en bättre överensstämmelse mellan tillgång och efterfrågan på migrerande

arbetskraft. Det skulle garantera att medborgare i länder i Syd fick bättre tillgång till arbetsmarknaderna i Nord och hjälpa dessa människor att bidra till sina egna länders utveckling. Det skulle hjälpa de utvecklade länderna att hantera sin annalkande demografiska utmaning och arbetsgivarna att anställa de arbetstagar de behöver. En hårt styrd liberalisering av den globala arbetsmarknaden skulle också vara att föredra framför den nuvarande situationen, där luckorna på arbetsmarknaden delvis fylls med hjälp av irreguljär migration och otillåten anställning.

Traditionella immigrationsländer

31. Man måste dock begrunda hur en sådan reglerad migration kan utformas. Traditionella immigrationsländer som exempelvis Australien, Kanada, Nya Zeeland och USA verkar fortsätta sin tradition att bevilja uppehållstillstånd och snabbt medborgarskap åt människor som ansöker om tillträde, oavsett kompetens, familjeåterförening eller humanitära behov. Kommissionen lovordar sådana program och erkänner det bidrag de ger till ekonomisk tillväxt i destinationsländer och den roll de spelar för att uppfylla de berörda migranternas ekonomiska och sociala behov och skyddsbehov. Den anser också att sådana program skapar en miljö som främjar migranternas integration i samhället.

32. Permanenta migrationsprogram har också sina begränsningar. Den allmänna och politiska opinionen i många utvecklade länder är för närvarande tveksam till utsikterna av ökad immigration, och tvekan torde vara särskilt stark mot permanenta migrationsprogram. Som förklaras ganska utförligt i nästa kapitel kan utvecklingsländer också tjäna mer på att deras medborgare migrerar tillfälligt och cirkulerar än på att de lämnar landet för gott.

Migration från Filippinerna

Anställning på andra kontinenter har blivit ett viktigt inslag i Filippinernas ekonomi. I slutet av år 2003 levde mer än 7,7 miljoner av landets medborgare tillfälligt eller permanent utomlands. År 2004 skickade dessa migranter hem minst 8,5 miljarder US-dollar i remitteringar.

Utformning av effektiva tillfälliga migrationsprogram

33. En dialog mellan ursprungs- och destinationsländer om att införa ytterligare program för tillfällig arbetskraftsmigration och därmed låta personer från de förra arbeta i de senare under en bestämd period och på avtalade villkor skulle gagna både ursprungs- och destinationsländer. Kommissionen är väl medveten om de reservationer som har uttryckts mot sådana program, som att de kan skapa andra klassens arbetstagar; de negativa konsekvenserna av att skilja migrerande arbetstagar från deras familjer; att tillfälliga migranter kan komma att försöka stanna kvar i det land där de arbetar när de egentligen skulle återvända till sitt hemland, och att arbetsgivare kan fortsätta att anställa illegala migranter som är beredda att gå med på sämre löner och villkor.

34. I stället för att avvisa tillfälliga migrationsprogram på grund av att de är svåra att genomföra bör stater, arbetsgivare, fackföreningar och andra intressenter försäkra sig om att sådana initiativ är väl utformade. Speciellt bör man utnyttja den kunskap som finns i länder som Filippinerna, som har mycket omfattande erfarenhet av att förse den globala arbetsmarknaden med ett stort antal tillfälliga migranter. Särskilt följande frågor måste övervägas noga:

- Tillfälliga migranter bör upplysas om sina rättigheter och arbetsvillkor innan de reser från sitt ursprungsland och att de skall återvända dit när deras kontrakt har löpt ut.

- Migranter bör behandlas på samma sätt som det egna landets medborgare när det gäller löner, arbetstider, hälso- och sjukvård och andra rättigheter.
- Tillfälliga migranter bör ha rätt att flytta från en befattning till en annan under den tid deras arbetstillstånd gäller, så att de kan anpassa sig till arbetsmarknadens växlande villkor och undvika beroende av hänsynslösa arbetsgivare.
- Kvinnor och män bör ha samma tillgång till program för tillfällig arbetskraftsmigration.
- Det bör tillses att de arbetstillstånd och kontrakt som ges till tillfälliga migranter följs, så att länder och arbetsgivare som överträder villkoren i dessa dokument svartlistas.
- Arbetsgivare som anställer migrerande arbetstagare utan giltigt arbetstillstånd bör åtalas och migranter som fortsätter att arbeta sedan deras arbetstillstånd har löpt ut bör avlägsnas.
- Det bör krävas att personer som sysslar med rekrytering av tillfällig migrerande arbetskraft har tillstånd, och deras verksamhet bör styras.
- Visum bör beviljas tillfälliga migranter så att de lätt kan resa mellan det land där de arbetar och ursprungslandet och hålla kontakt med sina familjer och samhällen.
- Stöd bör ges till återintegrering av tillfälliga migranter när deras anställningsperiod har löpt ut och de har återvänt till sitt ursprungsland.

Rörliga pensioner och rätt till social trygghet

35. En annan viktig fråga att ta hänsyn till när det gäller program för tillfällig arbetskraftsmigration är frågan om rörliga pensioner och rätt till social trygghet. Enligt forskning som gjorts för kommissionen har de flesta migranter stora problem med att kunna ta med sig sina pensioner och sina hälso- och sjukvårdsförmåner. Mindre än 25 procent av de internationella migranterna arbetar i länder som har bilaterala eller multilaterala socialförsäkringsavtal, och olika avtal gör inte nödvändigtvis hälso- och sjukvårdsförmånerna lika rörliga överallt.

36. Detta får en del negativa konsekvenser. Tillfälliga migrerande arbetstagare som betalar till pensions- och socialförsäkringssystem, men som inte kan utnyttja sådana system när de har återvänt till sitt ursprungsland, har ett starkt incitament att arbeta i näringslivets informella sektor där inga sådana avdrag görs från deras löner. Det motverkar också deras vilja att åka hem när deras anställningsperiod har löpt ut. Tillfälliga migranter som kan få tillgång till sådana förmåner i sitt ursprungsland är däremot intresserade av att åka hem, njuta av en god levnadsstandard och investera i sitt eget samhälle.

37. Regeringar, arbetsgivare och fackföreningar bör undersöka denna fråga mer i detalj. För att nå snabba framsteg bör ursprungs- och destinationsländer inleda bilaterala diskussioner, och i dessa bör även tillhandahållande av hälso- och sjukvård såväl som pensionsförmåner tas upp. Det finns också ett behov av att förbättra informationsbasen på området för att få en bättre förståelse för de politiska valmöjligheterna och i vilken omfattning enskilda beslut om migration och återvändande skulle påverkas av dessa.

Rörlighet för tjänsteleverantörer

GATS Mode 4-förhandlingarna om rörlighet för tjänsteleverantörer bör framgångsrikt slutföras. Med hänsyn till kopplingen mellan internationell handel och internationell migration bör större ansträngningar göras för att främja en dialog mellan tjänstemän och experter som sysslar med dessa båda frågor.

38. De samtal om den framtida arbetskraftsmigrationen som hölls nyligen visade ett betydande intresse för GATS Mode 4-förhandlingarna. Allmänna tjänstehandelsavtalet (GATS) är ett multilateralt beslutat ramverk som är tillämplig på alla medlemmar av Världshandelsorganisationen (WTO). Avtalet innefattar regler för hur länderna skall åta sig att öppna speciella tjänstesektorer för utländska leverantörer. Mode 4 i GATS gäller tillhandahållande av tjänster från en medborgare i en WTO-medlemsstat på en annan medlemsstats territorium.

39. GATS Mode 4-förhandlingarna har genererat en rad olika förväntningar, varav en är att avtalet innebär ett första steg mot en liberalisering av arbetsmarknaden. Enligt förespråkare för detta synsätt kan avtalet så småningom ge högutbildad och yrkesutbildad personal från utvecklingsländer sysselsättningsmöjligheter i de utvecklade länderna. Utvecklingsländerna sökte nå ett sådant resultat under handelsförhandlingarna inom Doha-rundan, men de utvecklade länderna har koncentrerat sina insatser på en liberalisering av ett annat moment i avtalet (Mode 3 i Handel med tjänster) så att deras banker, försäkringsbolag och andra tjänsteleverantörer lättare kan bilda dotterbolag och sälja tjänster till konsumenter i utvecklingsländer.

40. Dessa förhandlingar har kanske inte direkt påverkat den internationella migrationspoliti-

ken. GATS Mode 4 omfattar särskilt ”tjänsteleverantörer”, som utgör endast en mycket liten andel av de personer som passerar internationella gränser för att arbeta. Världens mer välbärgade länder vill tydligen inte att leverans av tjänster skall kopplas ihop med vidare frågor om migrerande arbetskraft.

41. Kommissionen stöder en fortsättning av GATS Mode 4-förhandlingarna. Tjänster svarar nu för 70 procent av BNP i de utvecklade länderna, och tillväxten inom den internationella handeln med tjänster ser ut att medföra betydande förmåner för den globala ekonomin. Åtgärder som vidtas för tjänsteleverantörers rörlighet kan medverka till att etablera principer eller överenskommelser som är av intresse för diskussionen i den vidare frågan om arbetskraftsmigration. Kommissionen har ett intresse av att medverka till att det internationella samfundet inser det nära sambandet mellan migration och andra globala policyfrågor och ser ett stort värde i de ansträngningar som gjorts nyligen för att främja en dialog kring GATS Mode 4 och föra samman dem som arbetar med internationell migration och dem som specialiserar sig på internationell handel. Med hänsyn till att många stater fortsätter att vara försiktiga när det gäller den globala arbetsmarknadens liberalisering bör dock förväntningarna på denna process förbli blygsamma.

Rörlighet för högutbildad personal

Regeringar och arbetsgivare bör tillsammans granska befintliga hinder mot rörligheten för högutbildad personal och avlägsna dem som onödigtvis försvagar den ekonomiska konkurrenskraften.

42. Privata företag har länge insett betydelsen av att utbilda och stationera kunnig personal i hela världen. Regeringarnas beslutsfattare

måste göra andra, konkurrerande prioriteringar och har haft en benägenhet att inta en kliven attityd till att högutbildad personal flyttar. Avsiktligt eller oavsiktligt har omfattande hinder skapats som försvårar rekrytering och omplacering av utländsk personal.

43. Betydelsen av denna fråga ökar. De tio största företagen i världen sysselsätter nu mer än tre miljoner personer, och sådana företag tänker alltmera i globala termer när det gäller bemanning, forskning, produktion och försäljning. I detta sammanhang är en anställds nationalitet av intresse endast i den mån den inverkar på personens möjlighet att stationeras i ett land där hennes eller hans kvalifikationer behövs.

44. Högutbildad personal bidrar till företagens konkurrenskraft och den globala ekonomins expansion, och det finns därför ett behov av att underlätta deras rörlighet. Stater har ett legitimt intresse av att försvara sina medborgare mot illojal konkurrens från utländska medborgare, och de kommer helt klart att agera vidare på denna grund. Likväl bör regeringar och den privata sektorn gemensamt granska de hinder som finns mot rörlighet mellan tjänster och avlägsna dem som hindrar företag från att placera rätt person på rätt plats vid rätt tid.

Att skapa arbetstillfällen och försörjning i ursprungsländer

Större ansträngningar bör göras för att skapa arbetstillfällen och varaktiga försörjningsmöjligheter i utvecklingsländer, så att medborgarna i dessa stater inte känner sig tvingade att migrera. Utvecklingsländer såväl som utvecklade länder bör föra en sådan ekonomisk politik och uppfylla sådana åtaganden att detta mål kan nås.

45. I detta kapitel hävdas att permanenta och tillfälliga migrationsprogram kommer att bidra till att skapa bättre balans mellan tillgång och efterfrågan på migrerande arbetskraft. Det är dock klart att sådana program inte är någon varaktig lösning på den globala sysselsättningskrisen. Under nuvarande förhållanden fortsätter antalet personer som strävar efter att migrera från fattigare länder att överskrida efterfrågan på deras tjänster i mer välbärgade länder.

46. Kommissionen är väl medveten om svårigheterna i att skapa bra arbetstillfällen och varaktig försörjning för personer i världens fattigare länder. Den anser inte heller att denna utmaning faller direkt under dess mandat. Den skulle inte sköta sin uppgift om den inte uttalade sig i frågan med hänsyn till dess enorma konsekvenser för internationell migration i framtiden. Det finns ett trängande behov av en effektiv politik för att tillhandahålla arbetstillfällen, utbildning, praktik och investeringsmöjligheter för kvinnor och män i utvecklingsländer. Enbart migrationspolitik kommer inte att kunna minska det tryck som får människor att söka arbete utanför sitt hemlands gränser.

Steg mot utveckling

47. Att skapa arbetstillfällen och försörjning i låginkomstländer måste betraktas som ett gemensamt ansvar, där ursprungs- och destinationsländer är jämbördiga parter som delar rättigheter och skyldigheter i en gemensam ansträngning för att möta utvecklingens krav. Ett steg i denna process måste vara att ursprungsländerna tar ansvar för sina medborgares välfärd och skapar förhållanden där människor kan fylla sina behov, utöva sina mänskliga rättigheter, förverkliga sina möjligheter och uppfylla sina önskemål hemma. Så är det inte i dag. Enligt Världsbanken sackar utvecklingsländer med en total befolkning av omkring två miljarder människor efter alltmer

och löper risk att bli marginaliserade i världsökonomi, utom som en migrantkälla.

48. Det vore fel att påstå att alla länder har samma utvecklingspotential. Vissa länder har till följd av geografiskt läge, naturresurser, historia och sociala traditioner lättare än andra för att bygga upp dynamiska och konkurrenskraftiga ekonomier. Ett annat viktigt mått på framgång är vilken politik staten för. I det avseendet kan vi lära av nutidshistorien att länder som investerar i sina egna medborgares kompetens, som har öppna ekonomier, sunda finansiella system, ett gynnsamt investeringsklimat och hederliga förvaltningar lättare kan utnyttja de möjligheter globaliseringen erbjuder än länder som saknar detta.

Utvecklingen i Marocko

Marocko är ett exempel på länder som har gjort betydande framsteg i ekonomisk och social utveckling på senare tid. Enligt Världsbanken har Marockos BNP per capita mer än fördubblats sedan 1970-talet, från 550 USD till 1 190 USD per år. Den förväntade medellivslängden ökade under perioden 1970 – 2001 från 55 till 68 år, medan det genomsnittliga antalet födselar per kvinna under samma period minskade från 6,3 till 2,8.

49. Ett andra steg måste bli att världens rikare länder – särskilt de som oroar sig över att väldigt många personer kommer till deras territorium irreguljärt – inser hur deras politik påverkar den internationella migrationens dynamik. Det finns t.ex. en växande enighet om att handelsreformer skulle ha större inverkan på välfärden för de personer som lever i låginkomstländer än en ökning av det bistånd de får.

50. Världens rikare länder betalar ut mer än 300 miljarder USD per år i stöd till sitt jordbruk, mer än sex gånger det belopp de lägger ner på internationellt utvecklingsstöd. Genom att pressa världsmarknadspriserna på jord-

bruksprodukter gör dessa subventioner det svårare för småjordbrukare att stanna kvar på landsbygden, och de bidrar därmed till att människor migrerar inom och från utvecklingsländer. Handeln är viktig för att främja utveckling, lindra fattigdom och skapa varaktig försörjning, och deltagare i förhandlingarna i Doha-rundan måste sträva efter att maximera de förbättringar i välfärden som det multilaterala handelssystemet genererar.

51. För det tredje är det väsentligt för alla medlemmar av det internationella samfundet att fullgöra de åtaganden de redan har gjort för utveckling och skapande av sysselsättning i låginkomstländer. Millenniedeklaration från år 2000 t.ex. fastställer att staterna skall ”utveckla och genomföra strategier som ger ungdomar i hela världen en reell chans att få bra och produktivt arbete”, och att de skall sträva efter att uppnå millennieutvecklingsmålen, som bl.a. innebär att halvera antalet människor vars inkomster är lägre än en dollar per dag, eliminera skillnader mellan könen i primär och sekundär utbildning och se till att utvecklingsländerna kan tillgodogöra sig ny informations- och kommunikationsteknik.

52. När staterna antog slutdokumentet på konferensen om finansiering för utveckling 2002 i Monterrey beslutade de att ”utrota fattigdomen, förbättra de sociala förhållandena och höja levnadsstandarden,” och att föra ”en aktiv arbetsmarknadspolitik för att öka sysselsättningen och förbättra arbetsvillkoren.” Senare har Nytt partnerskap för Afrikas utveckling (NEPAD), ett initiativ av afrikanska stater med stöd av Europeiska unionen (EU) och G8-länderna, förbundit sig att ”inom kontinenten bygga upp och bevara de mänskliga resurser som är avgörande för Afrikas utveckling,” och att främja ”ekonomisk tillväxt, utveckling och ökad sysselsättning.” Det är väsentligt för utformningen av en samlad migrationspolitik att dessa åtaganden genomförs.

Migration och utveckling: Att förverkliga potentialen i människors rörlighet

Migranternas roll för att främja utveckling och fattigdomsbekämpning i sina ursprungsländer och det bidrag de ger till destinationsländers välbefinnande bör erkännas och förstärkas. Internationell migration bör bli en del av nationella, regionala och globala strategier för ekonomisk tillväxt i såväl utvecklingsländer som utvecklade länder.

1. Internationell migration, ekonomisk tillväxt och utveckling hänger samman på olika sätt. Som förklaras i föregående kapitel är för det första brister i utvecklingen, särskilt avsaknad av arbetstillfällen och varaktig försörjning bland de viktigaste skälen till att människor lämnar sitt hemland. För det andra bidrar internationell migration till utvecklingen i destinationsländerna genom att fylla behov på arbetsmarknaden, genom att tillhandahålla väsentlig kompetens och genom att tillföra de samhällen migranterna kommer till social, kulturell och intellektuell dynamik. En tredje koppling, som detta kapitel särskilt behandlar, är migrationens inverkan på tillväxt, utveckling och bekämpning av fattigdom i ursprungsländer.

2. Migranter lämnar ett värdefullt ekonomiskt, politiskt, socialt och kulturellt bidrag till de samhällen de har lämnat. Pengar som migranterna skickar hem spelar en viktig roll för att lindra fattigdomen i ursprungsländer och kan också stödja utvecklingsprocessen om regeringarna i dessa länder skapar en miljö som främjar ekonomisk tillväxt. Migration bidrar till att begränsa arbetslöshet och undersysselsättning i länder som har överskott på arbetskraft. Enskilda migranter och diasporaföreningar gör finansiella och andra investeringar i hemlan-

det, stärker ekonomin, fungerar som kanaler för nya idéer och berikar förståelsen mellan ursprungs- och destinationsländer. När migranter reser tillbaka till hemlandet, tillfälligt eller permanent, tar de med sig ny kompetens, erfarenheter och kontakter, vitala tillgångar i en global ekonomi som blir alltmer kunskapsbaserad.

3. Migration kan emellertid också leda till att de mest intelligenta, välutbildade och företagsamma medborgarna lämnar ett land. Därmed går staten miste om intäkter, och ursprungsländer kan inte få någon snabb avkastning på den investering det har gjort för att ge dessa personer utbildning och erfarenhet. Allvarligast är detta när det innebär att hälso- och utbildningspersonal försvinner, en migration som kan påverka tillgång och kvalitet på väsentliga tjänster negativt.

4. Dagens utmaning är att utforma en politik som maximerar migrationens positiva effekter på ursprungsländerna men begränsar dess negativa konsekvenser. För att uppnå detta måste migrationen ingå i de nationella, regionala och globala utvecklingsstrategierna. Kommissionen är bekymrad över att migration i regel inte har betraktats som någon integrerande del av utvecklingsagendan, och att

utvecklingsinitiativ som tagits på senare tid inte alltid tillräckligt har beaktat internationell migration. Kommissionen konstaterar också att många utvecklingsländer saknar förmåga att göra denna koppling mellan migration och utveckling. Det ligger i alla länders intresse att ändra detta synsätt. Utvecklingsländerna måste anpassa sig till verkligheten i en konkurrenskraftig global ekonomi, och en samlad migrationspolitik är en del av denna process.

Migration av högutbildad personal

Länder som har gott om arbetskraft måste samarbeta med länder där arbetskraften är knapp för att främja uppbyggnad av humankapital och en global pool av högutbildad personal. Skäliga ekonomiska förmåner, arbetsvillkor och karriärmöjligheter för att behålla nyckelpersonal måste ingå som en del av sådana strategier.

5. De möjligheter en globaliserad arbetsmarknad erbjuder lockar allt fler personer med hög yrkesmässig kompetens att flytta och arbeta utomlands, såväl mellan utvecklingsländer som från fattigare till rikare delar av världen. För de berörda personerna innebär internationell migration en karriärmöjlighet, en strävan att förverkliga sina möjligheter, höja sin inkomst, förbättra sin levnadsstandard och vidga sina kunskaper.

6. Alla länder bör göra betydande investeringar i utbildningen av sina medborgare på olika nivåer för att öka näringslivets konkurrenskraft. Om näringslivet inte kan anställa alla som har skaffat sig yrkeskvalifikationer, kan dessa bidra till hemlandets utveckling genom att migrera, skicka hem pengar och återvända till sitt ursprungsland, tillfälligt eller permanent, och därmed föra hem den kunskap de har inhämtat medan de levt och arbetat utom-

lands. Program för tillfälligt migrerande arbetskraft enligt kapitel 1 kan vara värdefulla för att förverkliga dessa positiva resultat av internationell migration.

7. I många länder kan dock rörligheten för arbetstagare med hög yrkesmässig kompetens påverka samhället och näringslivet negativt och innebära en allvarlig förlust för stater som har gjort stora investeringar i utbildning av sådan personal. I många länder i Afrika söder om Sahara har exempelvis förlusten av personal allvarligt hämmat tillgången av hälso- och sjukvårdspersonal till lokalbefolkningarna, särskilt de som bor i avlägsna landsbygdsområden. Om trenden fortsätter utan att mattas kommer den troligen att äventyra de framsteg som måste göras för att millennieutvecklingsmålen skall uppnås i hälso- och sjukvårdssektorn. Utvecklingen är mindre alarmerande men ändå bekymmersam inom utbildningssektorn.

Hälso- och sjukvårdspersonalens migration

Migration av högutbildad personal påverkar starkt hälsosektorn i Afrika söder om Sahara. Sedan år 2000 har t.ex. nästan 16 000 afrikanska sjuksköterskor sökt arbete enbart i England. Endast 50 av 600 läkare som utbildats sedan Zambia blev självständigt arbetar fortfarande i landet. Man uppskattar att fler malawiska läkare i dag arbetar i Manchester i norra England än i hela Malawi.

8. Att kunna utbilda och behålla tillräckligt många utbildade personer har i många utvecklingsländer blivit ett stort problem som måste angripas omedelbart om en neråtgående spiral skall kunna undvikas när det gäller mänskliga resurser. När vissa personer med hög yrkesmässig kompetens beslutat migrera från sitt hemland kan pressen på andra att följa exemplet bli stark.

Utbilda och behålla

9. Att omsätta strategin ”Utbilda och behålla” i praktiken är en svår uppgift, och kommissionen hyser starka tvivel mot snabba, enkla lösningar som skall hindra att högutbildad personal lämnar sitt hemland och finner sysselsättning på annat håll. Det skulle inte vara förenligt med principerna för de mänskliga rättigheterna, det skulle motverka arbetsmarknadens globalisering och skulle i alla händelser bli mycket svårt att förverkliga. Migranter skulle inte uppmuntras att resa tillbaka till sitt hemland om de lämnat det utan tillstånd och miss-tänkte att de skulle bestraffas vid återkomsten.

10. Uppmaningar till stater som rekryterar utländsk högutbildad personal att ge direkt ekonomisk ersättning till dessa personers hemländer går inte att omsätta i praktiken. För det första arbetar denna högutbildade personal ofta i mer än ett land, och då är det inte givet vilket land som skulle ta ansvar för att betala ersättning, för det andra kan det diskuteras var ersättningen skulle betalas, och för det tredje finns det ingen garanti för att den ersättning som betalades ut nödvändigtvis skulle återinvesteras för att utbilda och behålla. Det är också tveksamt om de etiska riktlinjer vissa destinationsländer har utformat för att försöka få till stånd någon form av självreglering vid rekrytering av utländsk högutbildad personal är effektiva. Betydelsen av sådana riktlinjer har ännu inte visats, och den information kommissionen samlat visar att arbetsgivare lätt kan utnyttja kryphål för att komma runt riktlinjerna.

11. Andra grepp behövs om frågan skall kunna hanteras på ett samstämmigt sätt. För det första är det väsentligt att man är mer noga med att rikta utländskt stöd och investeringar direkt till länder och sektorer som är särskilt hårt drabbade av att högutbildad personal lämnar landet. Medfinansiering är ett sätt att uppnå

detta. Utvecklingsländerna har en stor reserv av ungdomar som kan skaffa sig de kvalifikationer deras egna och andra länder behöver. De kommer dock endast att kunna skaffa sig sådana kvalifikationer om det finns tillräckliga resurser för att ge dem den utbildning de behöver. Länder som har gott om arbetskraft bör samarbeta med länder där arbetskraften är knapp och främja saminvesteringar för uppbyggnad av humankapital och en mobil och global pool av högutbildad personal. I detta avseende välkomnar kommissionen de investeringar Storbritanniens Department for International Development gör i hälsosektorn i Indien och andra utvecklingsländer.

12. För det andra måste utvecklingsländernas arbetsgivare inom både den privata och den offentliga sektorn ha förståelse för att högutbildad personal ofta söker anställning utomlands eller byter till alternativa arbeten hemma eftersom deras lön, arbetsvillkor och karriärmöjligheter i nuläget är så dåliga. Detta gäller framförallt kvinnor, som mest finns i underbetalda yrken inom vård och skola där de kan utsättas för könsdiskriminering och trakasserier på arbetsplatsen. Företag och institutioner i utvecklingsländerna måste vara bra arbetsgivare, omvärdera traditionella inställningar till arbete inom sociala tjänster och skapa en bättre miljö för att fler inhemska talanger än tidigare skall kunna utvecklas.

13. För det tredje måste länder som nu rekryterar kvalificerad personal från utlandet planera sin arbetskraft bättre och investera mer resurser i att utbilda sina egna medborgare för att fylla akuta och väntade luckor på den nationella arbetsmarknaden. Det är oansvarigt av världens mer välbärgade länder att ignorera detta ansvar och söka en snabb lösning på sina bemanningsproblem genom att aktivt rekrytera högutbildad personal från utvecklingsregioner.

Remitteringar från migranter: Att underlätta flödet

Remitteringar är privata pengar som staten inte får lägga beslag på. Regeringar och finansiella institutioner bör göra det lättare och billigare att skicka hem pengar, så att de stimulerar migranterna att remittera dem genom formella kanaler.

14. Remitteringarna från internationella migranter har ökat markant. Det är svårt att få fram exakta siffror, men Världsbanken uppskattar det årliga värdet av formellt överförda pengar år 2004 till omkring 150 miljarder USD, vilket är en ökning med 50 procent på endast fem år. Nästan hälften av dessa remitteringar överförs mellan utvecklingsländer. Det är också värt att notera att migrerande kvinnor och låginkomsttagare ibland överför en större del av sin inkomst än andra migranter.

15. Enligt FN:s beräkningar var de största mottagarna av remitteringar år 2004 Mexiko (16 miljarder USD per år), Indien (9,9 miljarder USD) och Filippinerna (8,5 miljarder USD), men remitteringarnas andel av BNP var mycket större i länder som Jordanien (23 %), Lesotho (27 %) och Tonga (37 %). Jämfört med andra utvecklingsregioner tar Afrika söder om Sahara emot minst, endast 1,5 % av de globala remitterade beloppen.

16. Remitteringar närmar sig nu tre gånger värdet av det offentliga utvecklingsbistånd låginkomstländerna tar emot och är utvecklingsländernas näst största källa till extern finansiering efter utländska direktinvesteringar. Det är påtagligt att remitteringar tenderar att vara mer förutsägbara och stabila än utländska direktinvesteringar eller bistånd. De fortsatte t.ex. att öka under den asiatiska finanskrisen,

även om de utländska direktinvesteringarna minskade. Detta är inte något isolerat fall. Enligt uppgifter som Världsbanken samlat in stöder medborgare som bor och arbetar utomlands sina landsmän genom att skicka hem mer pengar när ett land drabbas av politiska eller ekonomiska svårigheter.

17. I många mottagarländer spelar nu remitteringar en väsentlig roll för att underhålla nationella och lokala ekonomier. Remitteringar som överförs formellt kan vara en viktig källa till utländsk valuta för mottagarländerna, stärka den finansiella sektorns kapacitet, medverka till att locka följdinvesteringar och bidra till underlättandet av självständiga lån.

18. Det är tydligt att remitteringar är till direkt och omedelbar nytta främst för de personer som tar emot dem, av vilka många enligt Världsbanken hör till de fattigaste i samhället. Dessa pengar bidrar till att lyfta mottagarna ur fattigdom, ökar mångfalden bland hushållens inkomstkällor, försäkrar mot risker, hjälper familjemedlemmar att ta del av utbildningsmöjligheter och utgör en källa till kapital för etablering av småföretag. När remitteringar används till att köpa varor och tjänster, eller när de investeras i samhällsbaserade projekt eller företag som kräver arbetskraft, gynnar de också en vidare krets av personer än de som tar emot dem direkt från släktingar som arbetar utomlands.

Remitteringar och hushållsinkomster

Även om Afrika söder om Sahara tar emot den lägsta andelen remitteringar av alla utvecklingsregioner har de mycket stor betydelse där. I t.ex. Somalia fördubblas hushållens inkomster genom remitteringar, och i Lesotho kommer 80 % av landsbygdshushållens inkomster från finansiella överföringar.

System och kostnader för överföring

19. Man måste följa ett antal principer för att

effekten av remitteringar på utveckling och fattigdomsbekämpning skall maximeras. För det första är det väsentligt att inse att remitteringar är privata tillgångar som tillhör migranterna och deras familjer. De får därför inte tas i beslag av staten eller bli föremål för otillbörlig offentlig reglering.

20. För det andra rekommenderar kommissionen starkt en sänkning av kostnaderna för överföring, vilka kan vara skandalöst höga – upp till 25 % av det överförda beloppet i vissa fall. Införande av bättre teknik är ett sätt att minska överföringskostnaderna, och elektroniska överföringsystem kan också bidra till att öka säkerheten i överföringarna.

21. Ett annat sätt att minska kostnaderna är att främja konkurrensen inom det formella överföringsystemet, eftersom tjänsteleverantörer i monopolställning tenderar att maximera de avgifter de tar ut av sina kunder. I vissa destinationsländer kan man inte fritt välja tjänsteleverantör eftersom antalet kontor är begränsat, särskilt utanför de större städerna. Bank- och posttjänster som redan finns skulle kunna medverka till att avhjälpa denna brist i sådana områden och ge migranterna ett alternativ till både dyr kommersiell överföring och informell överföring.

22. För det tredje måste dessa initiativ kombineras med en bättre transparens i sektorn för finansiella tjänster, så att migranterna lätt kan jämföra kostnaderna för att överföra pengar genom olika tjänsteleverantörer. En reform av den finansiella sektorn är nyckeln som kan öppna denna potential. Det är också en viktig uppgift för migrantföreningar och det civila samhällets institutioner att samla in, analysera och sprida relevanta uppgifter om vilka överföringstjänster som finns för personer som vill skicka pengar.

23 För det fjärde bör program ordnas för att öka migranternas kunskaper i grundläggande

finansiella frågor och hjälpa dem att öka sin förståelse för och tillgång till formella banksystem i destinationsländerna. Kreditkassor och kreditinstitut för mikrolån bör inrättas i samhällets regi för att tillhandahålla finansiella tjänster i avlägset belägna områden i ursprungsländerna.

24 Sådana initiativ kommer inte endast att leda till att mer pengar överförs till lägre kostnad, utan de kommer också att stimulera användning av formella system för att skicka hem pengar. I en del länder går bara hälften av alla remitteringar genom officiella bankkanaler, eftersom krångliga procedurer, höga avgifter och oförmånliga växelkurser avskräcker migranterna från att använda dem. Formella och registrerade överföringar är att föredra framför informella flöden, eftersom de minskar risken för att migranter och mottagare utnyttjas av nätverk för att tvätta svarta pengar.

Maximering av remitteringarnas utvecklingseffekt

Åtgärder för att underlätta överföring och investering av remitteringar måste kombineras med att ursprungsländerna för en makroekonomisk politik som främjar ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft.

25. Kommissionen betonar vikten av att remitteringar får största möjliga effekt i ursprungsländerna. Den anser inte att man klart kan skilja mellan dessa pengars effekt på utveckling respektive fattigdomsbekämpning. Oavsett om remitteringarna används till investering eller konsumtion är de värdefulla för de hushåll, samhällen och länder som tar emot dem. Remitteringarna är nu så stora i många ursprungsländer, både i absoluta tal och i förhållande till andra finansieringskällor, att det är viktigt att inbegripa deras potential för att främja en mer långsiktig ekonomisk tillväxt.

26. För att nå detta mål måste migranterna och remitteringarnas mottagare kunna fatta kloka beslut om hur de skall användas. Hushåll och grupper i ursprungsländerna bör få hjälp att använda remitteringar effektivt genom lämplig utbildning och tillgång till mikrokrediter. Det finns studier som visar att kvinnor använder remitteringarna mest effektivt, och därför bör särskilda ansträngningar göras för att sådana initiativ skall nå kvinnor. Ett annat alternativ är att ge migranterna större inflytande över användningen av de pengar de skickar hem genom att erbjuda dem möjligheter att köpa varor eller tjänster direkt och inte låta hushållsmedlemmar sköta sådana transaktioner.

27. *Home Town Associations* och diasporaorganisationer kan spela en viktig roll genom att samla in och överföra kollektiva remitteringar till ursprungsorten. Dessa kan användas till infrastruktur och andra projekt som är till nytta för hela samhällen och inte bara enskilda hushåll. Dessa kollektiva remitteringar kan också användas tillsammans med medel från offentliga källor eller utvecklingsorgan. Erfarenheterna av sådana initiativ verkar dock vara blandade, och kommissionen rekommenderar att de utvärderas väl så att man tar tillvara de lärdomar som finns.

28. Kommissionen erkänner de insatser som gjorts av organisationer som Världsbanken, Interamerikanska utvecklingsbanken och andra regionala utvecklingsbanker för att utreda, analysera och föreslå ett politiskt ramverk för att reformera den finansiella sektorn och produktiva investeringar av de pengar som migranter skickat hem. Dessa organ måste fortsätta sitt arbete och stödja staterna när de utformar och genomför politik som syftar till att främja en effektiv användning av remitteringarna.

En stimulerande miljö

29. Större ansträngningar måste göras för att

maximera utvecklingseffekten av pengar som migranterna skickat hem, men denna fråga måste också ses i sitt rätta sammanhang. För det första är det väsentligt att inse att remitteringarnas utvecklingseffekt i hög grad beror på samhällsstyrningens kvalitet i ursprungsländer och den makroekonomiska politik som förs. Utan sunda finansiella system, stabila valutor, ett gynnsamt investeringsklimat och en hederlig förvaltning är det inte troligt att ens stora och långsiktiga överföringar kommer att bidra till någon hållbar tillväxt.

30. För det andra kan den ökande mängden remitteringar och att det talats så mycket om detta under senare år ge intryck av att de effektivt kan ersätta offentligt utvecklingsbistånd. Kommissionen delar inte denna uppfattning utan upprepar sin tidigare uppfattning om remitteringarnas privata natur.

31. För det tredje har remitteringar sina egna begränsningar. Det finns tecken som tyder på att migranter skickar mindre pengar till sitt ursprungsland ju längre tid de tillbringat utomlands. Det är mindre sannolikt att andra generationen migranter skickar lika mycket som deras föräldrar gjorde. En del länder som har många utlandsarbetande medborgare kan faktiskt avstå från att göra reformer som skulle bygga en starkare grund för långsiktig ekonomisk tillväxt, eftersom så mycket pengar skickas hem. Dessutom delas inte nyttan av remitteringar lika, vilket kan förvärra den sociala och ekonomiska ojämlikheten mellan olika hushåll, grupper och regioner i ursprungsländer. Remitteringar kan också skapa en "migrationskultur" i emigrationsländerna som leder till att ungdomar hyser överdrivna förväntningar på att få en möjlighet att flytta utomlands. Alternativt kan beroendet av remitteringar göra att en del helt avstår från att arbeta.

32. När man beräknar den ekonomiska nyttan av remitteringar bör man också räkna in några negativa faktorer. För det första gör det faktum

att migranternas inkomster till stor del spenderas i destinationsländer att ursprungsländer går miste om en efterfrågestimulans som skulle utvidga deras ekonomier. För det andra kan höga sociala kostnader uppstå när migranter – män och hustrur, mödrar och fäder, söner och döttrar – bestämmer sig för att lämna sitt hus-håll och samhälle för att arbeta utomlands. Det finns också fog för att påstå att trycket på att skicka pengar kan bli en betydande finansiell och psykologisk börda för migranterna, särskilt de som måste arbeta i osäkra låginkomststyrken.

Diaspora och utveckling

Diaspora bör stimuleras till att främja utveckling genom att spara och investera i sina ursprungsländer och medverka i gränsöverskridande kunskapsnätverk.

33. Ursprungsländer kan ha stor fördel av att utnyttja de talanger och resurser som finns i diasporabefolkningar, vars storlek och verksamhetsfält har vuxit betydligt efterhand som internationell migration expanderat på senare tid. En betydande andel av många länders medborgare lever och arbetar nu utomlands, och dessa migranter går ofta samman och bildar diasporaorganisationer.

34. Sådana organisationer utformas på olika sätt. Som tidigare nämnts finns bland dem Home Town Associations (HTA), genom vilka personer från samma område i ursprungslandet kan hålla kontakt med varandra, samt yrkessammanslutningar och organisationer som bygger på gemensamma intressen som sport, religion, kön, välgörenhetsarbete och utveckling. Sådana organisationer samlar i regel in donationer från sina medlemmar och skickar dem tillbaka till ursprungslandet för särskilda ändamål, som upprustning av en skola, inköp av en generator eller inrättande av ett daghem för barn till arbetande mödrar, för

att bara ge några exempel. Förutom sådana finansiella flöden deltar diasporaorganisationer i regel också i det egna landets och samhällets politiska, sociala och kulturella liv.

Home Town Associations

Mexikanska HTA har en lång historia – de mest framstående inrättades på 1950-talet. Det finns för närvarande mer än 600 mexikanska HTA i 30 städer i USA. De stöder offentliga arbeten på sina ursprungsorter genom att bl.a. finansiera anläggning av offentlig infrastruktur (t.ex. nya vägar och vägförbättringar), donera utrustning (t.ex. ambulanser och medicinsk utrustning) och främja utbildning (t.ex. inrätta stipendieprogram, bygga skolor och skaffa fram skolmaterial).

35. Kommissionen lovordar det positiva arbetet i diaspora och andra migrantföreningar som medverkar konstruktivt i utvecklingsinitiativ i ursprungsländer, särskilt genom målinriktad överföring av kollektiva remitteringar. Ett sätt att förstärka denna process är att regeringsorgan och frivilligorganisationer knyter medfinansiering till sådana remitteringar, under förutsättning att de används effektivt för utveckling.

36. Det är lika viktigt för dem som tillhandahåller medfinansiering att se till att diasporaorganisationerna inte representerar begränsade regionala, politiska eller personliga intressen. Trots dessa organisationers potentiella värde kan de bedriva splittrande verksamhet i ursprungsländerna, och även medverka till destabilisering och förlängning av väpnade konflikter. För att deras utvecklingseffekt skall maximeras är det väsentligt att de respekterar principerna för mänskliga rättigheter, god samhällsstyrning och jämställdhet mellan könen.

Handel, investering och kunskapsnätverk

37. Enskilda migranter och diasporaorganisationer kan också spela en viktig roll för att

främja handel och investeringar i sina ursprungsländer. Finansiella investeringar främjas bäst genom att där det är genomförbart och lämpligt förse migranter med valutakonton eller obligationer i utländsk valuta i sitt ursprungsland, så att de inte riskerar att förlora på devalveringar om de har sina besparingar där.

Diasporainvesteringar

Det finns 30–40 miljoner utlandskineser i cirka 130 länder. OECD beräknar att utlandskinesernas investeringar år 2004 i Folkrepubliken Kina utgjorde 45 procent av landets totala utländska direktinvesteringar.

38. Utbildningsprogram och affärsrådgivning kan också hjälpa migranter att utveckla den företagarkompetens och det affärssinne som behövs för att bedriva framgångsrik handels- och investeringsverksamhet. I detta avseende vill kommissionen betona sin uppfattning att för att utvecklingseffekten av internationell migration skall maximeras måste ursprungsländerna sträva efter att skapa en god affärsmiljö, kännetecknad av sunda regelverk, en effektiv banksektor, en hederlig offentlig förvaltning och en fungerande fysisk och finansiell infrastruktur. Kommissionen välkomnar också förslaget från Africa Commission att med stöd av G8 inrätta en "Investment Climate Facility" i Afrika. Det offentliga utvecklingsbiståndet från ursprungsländer får av världens mer välbärgade stater måste uppenbart medverka till att målen uppnås.

39. Kommissionen uppskattar de ansträngningar som gjorts för att mobilisera diasporas kunskapsnätverk, bl.a. de initiativ som tagits inom NEPAD. Ett första steg i denna process är att göra en förteckning över kompetensbasen inom diasporan, ett arbete som lämpligen görs genom att man stöder etablering av professionella migrantföreningar och andra civila

samhällsorgan där migranter ingår. Ett andra steg är att utarbeta program som underlättar överföring av kompetens och kunskaper från diaspora till deras ursprungsländer. Detta kan innebära fysiskt återvändande genom tillfällig utstationering, men även "virtuell återresa" med hjälpmedel som videokonferens och Internet, som i allt högre grad blir tillgängliga även i världens fattigaste länder.

40. Även om man välkomnar att vissa ursprungsländer i så hög grad har insett och förverkligat den utvecklingspotential som finns i diasporan, finns det vissa risker med denna strategi. Utvecklingen måste börja hemma. Pengar som migranterna skickar hem och diasporans handel och investeringar kan ge ett viktigt bidrag till tillväxt, men de får inte bli en ersättning för en ekonomisk politik som utvecklar och drar nytta av de personer som har stannat kvar i sitt ursprungsland.

41. Dessutom måste migranter och medlemmar av diasporan få göra sina egna val när det gäller på vilket sätt och i vilken omfattning de vill engagera sig i att utveckla sina ursprungsländer. I detta avseende uttrycker kommissionen oro över åtgärder från regeringar som har försökt ställa otillbörliga krav på diasporans finansiella och andra resurser.

Återvändande och utveckling

Stater och internationella organisationer bör utforma politik och program som maximerar utvecklingseffekten av återvändande och cirkulär migration.

42. Kommissionen konstaterar att den gamla föreställningen om migranternas permanenta bosättning successivt ger vika för tillfällig och cirkulär migration. Varje år lämnar t.ex. cirka två miljoner asiatiska arbetstagare sina hemländer för att arbeta på korttidskontrakt, både

inom och utanför regionen. Kommissionen understryker behovet av att utnyttja de möjligheter denna viktiga förändring i migrationsmönstren skapar för ursprungsländernas utveckling.

43. Som förklaras i kapitel 1 behövs fortsatta ansträngningar för att garantera migranternas pensioner, så att de som återvänder till sitt ursprungsland får tillgång till de resurser de behöver för såväl konsumtion som investering. För att kunna ta med sig sina intjänade pensionspengar krävs att ursprungs- och destinationsländer träffar effektiva överenskommelser.

44. Med hänsyn till den internationella migrationens ändrade mönster är begreppet ”brain drain” (kompetensflykt) en aning omodernt, eftersom det innebär att en migrant som lämnar sitt hemland aldrig kommer tillbaka dit. I vår tid finns det behov av att dra fördel av människors ökade rörlighet genom att främja känslan av ”brain circulation”, där migranter återvänder till hemlandet, regelbundet eller

sporadiskt, och delar med sig nyttan av den kompetens och de resurser de har skaffat sig under vistelse och arbete utomlands. Som också rekommenderas i föregående kapitel kan destinationsländerna främja cirkulär migration genom att skapa hjälpmedel och kanaler som gör att migranter relativt lätt kan resa mellan sitt ursprungs- och destinationsland.

45. Ursprungsländer har också viktiga skyldigheter i detta avseende. Människor kommer att bli mindre benägna att lämna och mer benägna att återvända till länder som kan erbjuda sina medborgare en varaktig ekonomisk tillväxt, ett gynnsamt affärsklimat och goda arbetsvillkor. Fördelen för ursprungsländerna med att skapa sådana villkor och bli mer konkurrenskraftiga är att migration blir ett val och inte en nödvändighet, men de kommer också att stimulera återvändande och cirkulär migration, maximera effekten av remitteringar och stimulera diasporabefolkningar att investera i hemlandet.

Problemet med irreguljär migration: Staters suveränitet och personlig säkerhet

Stater som utövar sin suveräna rätt att bestämma vem som får resa in och stanna kvar på deras territorium bör ta sitt ansvar och fullgöra sin skyldighet att skydda migranternas rättigheter och att åter ta emot de medborgare som önskar eller måste återvända till sitt ursprungsland. När stater stoppar irreguljär migration bör de samarbeta aktivt med varandra och se till att deras ansträngningar inte äventyrar mänskliga rättigheter, däribland flyktingars rätt att söka asyl. Regeringar bör samråda med arbetsgivare, fackföreningar och det civila samhället i denna fråga.

1. Begreppet "irreguljär migration" används allmänt för att beskriva ett antal olika företeelser som berör personer som i strid med nationella lagar kommer in eller stannar kvar i ett land där de inte är medborgare. I begreppet ingår migranter som reser in eller stannar kvar i ett land utan tillstånd, personer som genom smuggling eller människohandel passerar en nationsgräns, personer som utan framgång sökt asyl och inte följer ett avvisningsbeslut samt personer som kringgår immigrationskontroller genom skenäktenskap. Dessa olika former av irreguljär migration sammanförs ofta under de alternativa rubrikerna otillåten migration, dokumentlöshet eller olaglig migration. Kommissionen är medveten om att det finns olika uppfattningar om lämpligheten av dessa begrepp och instämmer med dem som hävdar att en enskild person inte kan vara "irreguljär" eller "olaglig". Detta kapitel handlar därför om personer som betraktas som "migranter med irreguljär status".

2. Det finns viktiga regionala skillnader i tillämpningen av begreppet irreguljär migration. I t.ex. Europa, där personer som reser in från länder utanför Europeiska unionen (EU) kontrolleras noga, är det relativt lätt att definiera

och identifiera migranter med irreguljär status. Detta är inte fallet i stora delar av Afrika, där gränserna är porösa, etniska grupper och språkgrupper vandrar över statsgränser, vissa personer tillhör nomadiserande grupper och många personer inte kan dokumentera födelseort eller medborgarskap.

3. Analysen av irreguljär migration försvåras dessutom av en stor brist på korrekta data, vilket gör det svårt att utläsa trender eller jämföra företeelsens omfattning i olika delar av världen. Man är dock allmänt enig om att eftersom antalet internationella migranter har ökat, har också den irreguljära migrationens globala omfattning ökat. Den internationella samarbetsorganisationen för ekonomisk utveckling (OECD) har uppskattat att 10-15 procent av Europas 56 miljoner migranter har irreguljär status, och att det varje år kommer omkring en halv miljon migranter utan identitetshandlingar till EU. Irreguljär migration är inte på något sätt begränsad till utvecklade länder. Det är känt att Asien har ett stort antal migranter med irreguljär status; enligt vissa uppskattningar upp till 20 miljoner enbart i Indien. Sådana personer anses också utgöra merparten av alla migranter i Afrika och Latinamerika.

4. Ett allt större antal internationella migranter gör långa resor från en del av jordklotet till en annan. De reser genom ett antal länder på sin väg till sin slutliga destination. Under en enda resa kan en migrant mycket väl vistas omväxlande reguljärt och irreguljärt i olika länder, beroende på deras visabestämmelser.

Irreguljär migration i USA

Man beräknar att det finns mer än 10 miljoner migranter med irreguljär status i USA, och de svarar för nästan en tredjedel av den utlandsfödda befolkningen. Mer än hälften av migranterna med irreguljär status är mexikaner. Trots ökade ansträngningar från gränskontrollens sida reser omkring 500 000 nya migranter in i USA utan tillstånd varje år.

5. För att försvara sin suveränitet och säkerhet har stater lagt ner enorm möda och resurser på att stoppa irreguljär migration, men med begränsad framgång. Irreguljär migration drivs av mäktiga och komplexa krafter, som brist på arbetstillfällen och andra försörjningsmöjligheter i ursprungsländer och behovet av billig och flexibel arbetskraft i destinationsländer. Den irreguljära migrationens tillväxt beror också på att det inte finns några möjligheter att migrera reguljärt, och den underlättas av kriminella nätverk som profiterar på människosmuggling och människohandel. Det ökade antalet diasporagrupper och gränsöverskridande sociala nätverk har också gjort det lättare för personer att irreguljärt flytta från land till land.

6. I många delar av världen saknar stater förmåga att kontrollera människors flyttning över långa land- och havsgränser. I några länder begränsar hänsyn till relationer mellan folkgrupper myndigheternas vilja att vidta strikta och impopulära åtgärder mot migranter med irreguljär status och dem som anställer dem. Mer allmänt är staterna motvilliga att införa åtgärder som skulle leda till hårdare restriktioner mot resor som företas av egna medborgare

och laglydiga utlänningar, som affärsresenärer och turister.

7. Frågan om irreguljär migration är oupplösligt knuten till frågan om personlig säkerhet. Många som migrerar irreguljärt gör det på grund av väpnad konflikt, politisk instabilitet och ekonomisk tillbakagång i hemlandet. Migranter som reser irreguljärt utsätts ofta för fara eller överges under långa perioder medan de är på väg till sitt slutliga mål. Om insatser för att förebygga irreguljär migration inte görs varsamt kan sådana migranternas välfärd äventyras ytterligare. Hanteringen av irreguljär migration är mycket känslig. I detta kapitel undersöks detta problem, medan de två följande kapitlen ägnas åt den sociala situationen och de mänskliga rättigheterna för migranter med irreguljär status.

De negativa konsekvenserna av irreguljär migration

Stater och andra intressenter bör inleda en saklig diskussion om de negativa konsekvenserna av irreguljär migration och hur den kan förhindras.

8. Irreguljär migration har ett antal negativa konsekvenser. När den får stor omfattning och stort utrymme i media kan den undergräva allmänhetens förtroende för en stats migrations- och asylpolitik. Irreguljär migration trotsar statens suveränitet och kan bli ett hot mot den allmänna säkerheten, särskilt när korruption och organiserad brottslighet kommer in i bilden. När irreguljär migration skapar konkurrens om knappa arbetstillfällen kan den också skapa främlingsfientliga stämningar som riktas inte endast mot migranter med irreguljär status utan även mot etablerade migranter, flyktingar och etniska minoriteter.

9. Irreguljär migration kan också utsätta de berörda migranterna för livsfara. Ett stort men okänt antal personer dör varje år när de försöker ta sig över land- och havsgränser utan att bli upptäckta av myndigheterna. Smugglare kan tvinga migranter att betala ett högt pris, i vissa fall tusentals dollar, för att transportera dem från en plats till en annan. Smugglare informerar inte alltid migranter i förväg om vart de är på väg. De transportmedel de använder är ofta inte säkra, och migranter som färdas på detta sätt kan bli övergivna av smugglarna utan att kunna slutföra den resa de har betalat för. Många migranter som har betalat smugglare har drunknat i havet, kvävts i slutna containrar eller blivit våldtagna och utnyttjade under resan.

Risker förenade med irreguljär migration

Det internationella centret för utveckling av migrationspolitik (ICMPD) beräknar att omkring 2 000 migranter dör varje år när de försöker komma över Medelhavet från Afrika till Europa. Enligt mexikanska konsulat dör omkring 400 mexikaner varje år när de försöker komma över gränsen in i USA.

10. Människohandlare utnyttjar migranter hänsynslöst. Definitionsmässigt kan offer för människohandel inte fritt bestämma över den verksamhet de ger sig in i. De tvingas ofta in i lågavlönat, osäkert och förnedrande arbete som det kan vara omöjligt att bli fri från och för vilket de endast får en ringa ersättning, eller ingen ersättning alls. USA:s utrikesdepartement beräknar att 600 000–800 000 kvinnor, barn och män är offer för människohandel i alla delar av världen varje år.

11. Allmänt sett kan personer som reser in eller stannar kvar i ett land utan tillstånd riskera att bli utnyttjade av arbetsgivare och hyresvärdar. Eftersom migranterna hamnar vid sidan av lagen kan de ofta inte fullt utnyttja sin kompe-

tens och sin erfarenhet när de har kommit till ett destinationsland.

12. Kvinnor utgör en betydande andel av de många migranter som har irreguljär status. Eftersom kvinnliga migranter med irreguljär status utsätts för könsdiskriminering, bl.a. begränsad tillgång till möjligheter att migrera reguljärt, tvingas de ofta att acceptera de enklaste arbetstillfällena i den informella sektorn. Majoriteten av de migranter som är anställda i hushållssektorn eller i sexindustrin är kvinnor, som är särskilt utsatta för risker för övergrepp. Särskilt de senare löper också speciella hälsorelaterade risker, bl.a. för hiv/aids.

13. På senare tid har stor uppmärksamhet ägnats åt handel med kvinnor, men det är viktigt att notera att denna företeelse också drabbar män och barn. Migrerande barn med irreguljär status som skilts från sina föräldrar är en särskilt sårbar grupp där handeln kan leda till sexindustrin. Sådana barn riskerar också att bli statslösa.

14. Migranter med irreguljär status är ofta ovilliga att söka upp myndigheter för stöd och hjälp eftersom de är rädda för att bli gripna av polisen och avvisade. Därför utnyttjar de inte alltid fullt ut de offentliga tjänster de är berättigade till, som akut hälso- och sjukvård. I flertalet länder kan de inte heller utnyttja alla de tjänster som finns för medborgare och migranter med reguljär status. Då måste frivilligorganisationer, religiösa församlingar och andra institutioner i det civila samhället ge stöd till migranter med irreguljär status.

15. Irreguljär migration är en särskilt känsloladdad fråga som har en tendens att polarisera opinionen. När frågan diskuteras står ofta de som arbetar med gränskontroll och nationell säkerhet i opposition mot dem vars huvudintresse är de berörda migranternas mänskliga rättigheter. Stater och andra intressenter bör undvika att hamna i dessa motsättningar och

delta i en objektiv debatt om orsaker till och följderna av irreguljär migration och hur den kan hanteras på bästa sätt.

Behov av ett mångsidigt och långsiktigt perspektiv

Gränskontrollpolitik bör ingå i ett långsiktigt perspektiv på problemet med irreguljär migration, inriktat på de brister i sociala och ekonomiska förhållanden, samhällsstyrning och mänskliga rättigheter som driver människor att lämna sitt hemland. Detta perspektiv måste utgå från dialog och samarbete över nationsgränserna.

16. Under senare år har många stater, särskilt de mer välbärgade, satsat miljarder dollar på olika former av gränskontroll. Det handlar bl.a. om att stationera ut ytterligare gränsvakter och immigrationstjänstemän, uppföra gränsstängsel och hinder, förbjuda och arrestera migranter som reser utan tillstånd, ställa upp ytterligare visumkrav; införa maskinläsbara pass och nu senast, använda biometriska uppgifter. Stater har också investerat mycket i att gripa människomugglare och människohandlare och har infört olika rättsliga och administrativa åtgärder för att snabbt kunna avslå asylansökningar som lämnas in av personer som bedöms ha uppenbart ogrundade anspråk på flyktingstatus.

17. Sådana initiativ kan hjälpa till att stoppa irreguljär migration, men gränskontrollpolitik måste tillämpas på ett lyhört sätt. Användning av biometriska uppgifter kan t.ex. göra det lättare för personer att resa från land till land, men det finns risk för att den tillämpas på ett diskriminerande sätt om inte tillräcklig hänsyn tas till uppgiftsskydd, privatliv och medborgerliga friheter. Förstärkta gränskontroller och visumkrav har inte alltid effektivt hindrat irreguljär migration och kan utsätta människor för

ytterligare risker när de strävar efter att resa irreguljärt. När stater försöker nå sitt legitima mål att effektivt kontrollera sina gränser måste de iakttä sin plikt att värna om mänskliga rättigheter.

18. Gränskontrollpolitiken måste kombineras med andra relativt kortsiktiga strategier för att stoppa irreguljär migration. Erfarenheten av sådana är blandad, men det finns utrymme för ytterligare informationsprogram, särskilt genom att man ger eventuella migranter en bättre förståelse för risker som är förenade med irreguljär migration och råd om hur man utnyttjar reguljära migrationsmöjligheter. Program för kapacitetsuppbyggnad med utbildning, utveckling av institutioner och införande av ny lagstiftning, politik och praktisk erfarenhet behövs också i många länder, särskilt sådana där irreguljär migration är ett nytt problem.

Proaktiva synsätt

19. Som nämndes i kapitel 1 kommer antalet personer som vill migrera troligen att stiga i framtiden på grund av en ojämlig demografisk och demokratisk utveckling och brister i samhällsstyrning och skydd av mänskliga rättigheter. Det är därför viktigt att komplettera kortsiktiga politiska lösningar på frågan om irreguljär migration med mer långsiktiga och proaktiva synsätt. När stater utformar dessa måste de visa större förståelse för den irreguljära migrationen och de hinder som uppstår när de försöker stoppa den.

20. Det är viktigt med dialog och samarbete mellan stater på såväl bilateral som regional nivå, och kommissionen stöder därför de regionala konsultativa migrationsprocessernas initiativ att ta upp irreguljär migration på agendan. Staterna har ett gemensamt intresse i denna fråga och måste dela ansvaret och vidta gemensamma åtgärder.

21. Som hävdas i de föregående kapitlen ligger det i såväl staters som migranternas intresse att skapa en miljö där människor migrerar av eget val och på ett tryggt och lagligt sätt i stället för irreguljärt och för att de känner att de inte har något alternativ. Alla stater måste sträva efter att försäkra sina medborgare om fred, mänskliga rättigheter och möjlighet att delta i en demokratisk politisk process, en blomstrande ekonomi och en god sysselsättning. Världens mer väl-situerade länder måste stödja sådana ansträngningar genom att fullgöra de åtaganden de har gjort för ursprungsländernas utveckling.

Hantering av efterfrågan på irreguljärt migrerande arbetskraft

Stater bör ta itu med förhållanden som gör att människor migrerar irreguljärt genom att skapa ytterligare möjligheter att migrera reguljärt och genom att vidta åtgärder mot arbetsgivare som anställer migranter med irreguljär status.

22. Dubbla arbetsmarknader har vuxit fram i större eller mindre omfattning i flertalet stater: en formell arbetsmarknad, där löner, arbetstid och andra arbetsvillkor är reglerade, och en informell, dominerad av tillfällig arbetskraft som inte har något sådant skydd. Det finns delar av världen där vissa sektorer av näringslivet, som jordbruk, byggnad, hotell- och restaurangtjänster samt hushålls- och sexarbete, har kommit att i hög grad anlita migranter med irreguljär status som är beredda att arbeta i svåra, farliga och smutsiga arbeten med låg säkerhet och låga löner. Att anställa migranter med irreguljär status kan betraktas som ett slags ”insourcing”, en strategi som används av vissa arbetsgivare som ett alternativ till ”outsourcing” eller ”offshoring” när de behöver skära ner kostnaderna och kompensera brist på lokal arbetskraft.

Irreguljärt migrerande arbetskraft i Ryska federationen

Enligt ILO arbetar för närvarande mellan 3,5 och 5 miljoner migranter på den informella arbetsmarknaden i Ryska federationen, särskilt inom industri, byggnad och jordbruk. Dessa migranter har sitt ursprung främst i länder inom Oberoende staters samväldie och i Sydostasien.

23. Tillväxten av sådana sysselsättningsmöjligheter har varit en viktig drivkraft till att personer migrerar irreguljärt. I och med att den globala ekonomin blir mer konkurrenskraftig och företagen strävar efter att minska sina kostnader ytterligare, fortsätter marknaden för irreguljärt migrerande arbetskraft troligen att expandera, särskilt i länder med en strängt reglerad formell arbetsmarknad. Kommissionen uppmanar staterna att beakta och ta itu med denna fråga. En skärpning av de administrativa, civilrättsliga och straffrättsliga sanktionerna mot arbetsgivare och entreprenörer som medvetet anställer irreguljärt migrerande arbetstagare, utnyttjar dem och utsätter dem för fara är nödvändig.

24. Kommissionen uppmanar staterna att överväga om man kan ställa flera reguljära migrationsmöjligheter till förfogande när luckor på arbetsmarknaden behöver fyllas, och att ställa upp klara och transparenta kriterier för rekrytering av utländsk arbetskraft. I detta avseende upprepar kommissionen förslaget i kapitel 1 om att införa lämpligt utformade tillfälliga migrationsprogram.

25. Kommissionen känner väl till argumentet att etablering av reguljära migrationsprogram inte nödvändigtvis minskar den irreguljära migrationens omfattning, då tillgången på migranter i nuläget överstiger efterfrågan på deras tjänster, och eftersom reguljär migration skapar gränsöverskridande sociala nätverk som

kan användas för att underlätta irreguljär migration. Reguljära migrationsprogram skulle dock förstärka allmänhetens förtroende för staters förmåga att släppa in migranter på sitt territorium efter arbetsmarknadens behov. Program av detta slag skulle också medverka till att skapa en mer positiv bild av migranter och göra det lättare för allmänheten att acceptera internationell migration.

Lösning av situationen med migranter med irreguljär status

Stater bör lösa situationen med migranter som har irreguljär status genom att skicka tillbaka eller legalisera dem.

26. Förutom en politik som syftar till att minska den internationella migrationens omfattning måste åtgärder också vidtas för att lösa problemet med personer som redan har rest in i ett land med irreguljär status. En första åtgärd är att finna dessa personer. Så länge de förblir osynliga för myndigheterna kan de inte göras medvetna om eller få tillgång till rättigheter och tjänster de är berättigade till, bl.a. skydd mot utnyttjande.

27. Frivilligorganisationer, migrant- och diasporaföreningar och andra intressenter bör samarbeta med myndigheterna för att etablera kontakt med migranter med irreguljär status och finna lösningar för dem. Kommissionen inser att migranter får irreguljär status på en lång rad olika sätt och att vissa lösningar är lämpligare för en del migrantgrupper än för andra. Staterna bör överväga en omdömesgill tillämpning av två speciella lösningar – återsändande och legalisering – för att lösa problemet med migranter som saknar tillstånd att vistas i sitt boplatseland.

Återsändande

28. En effektiv politik för återsändande behövs för att nationell och internationell migrationspolitik skall bli trovärdig och behålla allmänhetens stöd. Kommissionen inser att det finns tillfällen när tvångsrepatriering av migranter med irreguljär status är lämplig men betonar vikten av att sådan repatriering sker med fullt lagligt stöd, och endast till platser där de berörda migranternas liv eller frihet inte äventyras. Ursprungsländerna bör hjälpa till med konsuler-tjänster för att tillgodose behoven för migranter med irreguljär status som skall avlägsnas. Yttersta ansträngningar bör göras för att underlätta frivilligt återvändande.

29. Allt återsändande bör ske på ett säkert, värdigt och humant sätt med full respekt för grundläggande mänskliga rättigheter. De berörda migranterna har också ett ansvar för att återvända och en skyldighet att samarbeta med myndigheterna när de legitimt har beordrats att lämna ett land.

30. Det är en etablerad princip att stater är skyldiga att bevilja sina egna medborgare inresa. Kommissionen uppmanar alla stater att helt upprätthålla denna princip och att tillämpa den i situationer där berörda migranter inte har samarbetat med myndigheterna i det land de har beordrats lämna. Utvecklingsbistånd bör användas för att stödja återintegrering av hemvändande migranter i ursprungsländerna och koncentreras på att lämna samhällsstöd till de allvarligast drabbade områdena. Individuellt stöd till återintegration kan också användas för att främja och underlätta återsändande, men detta stöd bör inte vara så generöst att man kan tjäna på irreguljär migration och avvising.

31. Det finns situationer där det inte är genomförbart eller lämpligt att insistera på att migranter med irreguljär status skall skickas tillbaka. Asylsökande som har rest in eller stan-

nat kvar i ett land irreguljärt och vars ansökningar ännu inte har avgjorts är uppenbart en sådan grupp. De kan avlägsnas först när deras anhållan om flyktingstatus eller annat skydd har avslagits efter en fullständig och rättvis bedömning av deras fall. Asylsökande vars ansökningar slutgiltigt har avslagits, men som inte kan få de handlingar de behöver för att kunna resa in i sitt ursprungsland, bör också få hjälp till en övergångslösning på sin svåra situation, i avvaktan på att de kan återsändas.

32. Särskilda ansträngningar måste göras för att spåra människohandelns offer. Många länder erbjuder sådana personer ”tid för eftertanke” som garanterar att de inte genast repatrieras utan får rättsligt biträde och rehabiliteringsstöd. Kommissionen uppmanar alla länder att införa sådana reflektionsperioder för människohandelns offer.

Legaliseringsalternativet

33. Många stater i olika delar av världen har inrättat legaliseringsprogram. Genom dessa erbjuder man laglig status åt personer som migrerat irreguljärt men har vistats i ett land en längre tid, som har fått arbete och där staten och den privata sektorn gärna vill att de fortsätter att arbeta. Kommissionen anser att behovet av sådana legaliseringsprogram i sig självt visar brist på konsekvens mellan nationell migrations- och arbetsmarknadspolitik. Kommissionen skiljer också mellan sådana program för selektiv legalisering och amnesti, där migranter med irreguljär status generellt får sin status legaliserad.

34. Kommissionen inser att legaliseringsprogram kan vara komplicerade och medger att de kan leda till mer irreguljär migration, särskilt om staterna inrättar fortlöpande eller rullande legaliseringsprogram. Den manar ändå staterna att inse att många migranter med irreguljär status har funnit sin plats i deras ekonomier och samhällen.

35. Kommissionen rekommenderar att legalisering bör prövas från fall till fall. En klar beslutsprocess för legaliseringsprogram, med klart definierade villkor för att migranter skall kunna få reguljär status, är väsentlig. Man kan ta hänsyn till faktorer som den sökandes anställningsbakgrund, språkkunskaper, laglydighet och om det finns barn som har vuxit upp i landet, som visar att sökanden redan har nått långt i sin integration i samhället.

Människosmuggling och människohandel

Stater måste stärka sina ansträngningar att bekämpa de kriminella företeelserna människosmuggling och människohandel. I båda fallen måste förövarna åtalas, efterfrågan på de exploaterande tjänsterna elimineras och offren ges lämpligt skydd och stöd.

36. Kommissionen betonar den rättsliga distinktionen mellan människosmuggling och människohandel i samband med irreguljär migration. Enligt internationell lag är människohandel rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av en person, genom hot, våld eller andra former av tvång, bedrägeri eller falska förespeglningar i syfte att bedriva exploatering. Enligt denna definition är människohandel oberoende av offrets medgivande och är en överträdelse av de mänskliga rättigheterna. Begreppet smuggling avser däremot transaktioner i samförstånd där smugglaren och migranten är överens om att kringgå immigrationskontrollen till ömsesidig fördel. Smuggling av migranter är en överträdelse av nationella immigrationslagar och ses som ett allvarligt brott i ett allt större antal länder.

Människohandelns geografiska utbredning

Även om människohandeln mellan regioner ökar i omfattning bedrivs den främst inom regioner. Enligt USA:s utrikesdepartement förmedlas omkring två tredjedelar av det totala antalet offer i Östasien och Stilla-havsområdet (260 000–280 000) och Europa och Eurasien (170 000–210 000).

37. Kommissionen inser att det kan finnas överlappningar mellan människosmuggling och människohandel, och att det inte går att göra en klar åtskillnad mellan de två företeelserna i varje enskilt fall. En enskild migrants legala status och den grad av utnyttjande hon eller han upplever kan växla under resans gång. Definitionsmässigt kompliceras frågan ytterligare genom att en del offer för människohandel och smugglade migranter kan söka asyl och vara berättigade till flyktingstatus.

38. Kommissionen uppmanar stater att åtala förövare av människosmuggling och människohandel och att anpassa sina lagar till de två FN-protokoll som har införts för att hantera dessa frågor. En del stater, också bland dem som skrivit under protokollen om människosmuggling och människohandel, saknar resurser, förmåga och vilja att genomföra dessa protokoll effektivt. Kommissionen understryker därför betydelsen av multilateralt samarbete, bl.a. riktad finansiering och kapacitetsuppbyggnad, för att dessa företeelser skall kunna hanteras globalt.

Skydd av offer

39. Stater måste vidta tre typer av åtgärder som kompletterar varandra för att kunna hantera problemen med människosmuggling och människohandel effektivt. För det första måste de åtala förövarna, inklusive de som rekryterar och gömmer offer för människohandel, och

konfiskera förövarnas tillgångar. För det andra måste de minska efterfrågan på tjänster från personer som är föremål för smuggling och människohandel, såväl genom informationskampanjer och utbildning som genom förstärkning av nationell lag. En förstärkt reglering av äktenskaps-, turist- och adoptionsbyråer är särskilt viktig i detta avseende. För det tredje måste åtgärder mot dem som sysslar med människosmuggling och människohandel gå hand i hand med ett effektivt skydd för deras offer.

40. Offer för människohandel kan ha andra behov än smugglade migranter, men vissa gemensamma grepp behövs. Det är särskilt viktigt att informera offren om skydd, stöd och andra tjänster som står till buds för dem. Vidare behövs utbildning av åklagare, domare, polis, gränsvakter, yrkesinspektion och socialarbetare för att stärka staternas förmåga att ge offren tillräckligt och lämpligt skydd. Med hänsyn till det antal kvinnor och barn (bl.a. minderåriga som reser utan sina föräldrar) som smugglas och utsätts för handel från land måste det skydd, stöd och andra tjänster som erbjuds utformas med hänsyn till kön och ålder. De måste också anpassas till de olika grader av utnyttjande och övergrepp som förekommer i de skilda, men ofta sammankopplade, brotten människosmuggling och människohandel.

Irreguljär migration och asyl

När stater bemödar sig om att stoppa irreguljär migration måste de uppfylla sina skyldigheter enligt internationell lag om migranternas mänskliga rättigheter och beviljande av asyl samt principerna för skydd av flyktingar.

41. Vid kommissionens rådslag har dess beslut att diskutera asylfrågan i samband med irregul-

jär migration ifrågasatts. De har påpekat risken för att blanda ihop dessa frågor och äventyra de rättigheter personer som ansöker om flyktingstatus har. Kommissionen förstår deras oro men anser också att det finns viktiga kopplingar mellan irreguljär migration och asyl.

42. För det första kan resor från ett enskilt land innefatta vissa personer som uppfyller kraven för flyktingstatus och andra som inte gör det, särskilt om landet samtidigt är drabbat av brott mot mänskliga rättigheter, väpnad konflikt, politisk instabilitet och ekonomiskt sammanbrott. För det andra reser många asylsökande irreguljärt och utnyttjar ofta nätverk för människosmuggling, eftersom de inte kan få de handlingar de behöver för att resa lagligt. Det kan mycket väl vara omöjligt för en person som är förföljd av sin regering att få ett pass, och än mindre ett visum, för att resa in i ett annat land. För det tredje lämnar en del migranter som uppenbart inte har något behov av internationellt skydd ändå in en asylansökan när de har kommit till ett annat land för att förlänga tiden tills de måste resa tillbaka. Slutligen kan migranter som reser av ekonomiska skäl bli utblottade och utsatta för överträdelser av mänskliga rättigheter medan de migrerar och kräva skydd och stöd även om de inte har rätt till flyktingstatus.

43. Kommissionen är bunden av den princip som uttalas i UNHCR:s skyddsagenda att stater inte får vägra att bevilja asyl med hänvisning till sina insatser för att stoppa irreguljär migration. Som förklaras i artikel 31 i FN:s flyktingkonvention 1951, får flyktingar inte straffas för att de rest in eller vistats olagligt i ett land, ”under förutsättning att de utan dröjsmål anmäler sig hos myndigheterna och visar godtagbara skäl för sin olagliga inresa eller vistelse.” För att denna princip skall kunna iaktas måste polis, gränsvakter och immigrations- och asyltjänstemän vara väl hemmastadda i den internationella flyktinglagstiftningens

grundläggande bestämmelser.

44. Kommissionen uppmanar alla stater att införa rättvisa och effektiva förfaranden för att bestämma flyktingstatus, så att asylsökande snabbt får besked om hur deras fall bedöms. I några länder finns det fortfarande en betydande eftersläpning, vilket gör att asylsökande svävar i ovisshet i månader eller år. Kommissionen rekommenderar omedelbara åtgärder för att lösa detta problem. I fall av massinvandring bör staterna överväga att ge de nyanlända status som prima facie-flyktingar, en praxis som i många år tillämpats med gott resultat i Afrika och utvecklingsländer i andra regioner.

Fortsatta strömmar

45. Kommissionen vill särskilt fästa uppmärksamheten på problemet med fortsatta strömmar, där asylsökande och flyktingar reser irreguljärt från ett land där de redan har ansökt (eller kunde ha ansökt) om asyl, eller där de redan har beviljats flyktingstatus. Kommissionen understryker behovet av att lösa denna fråga genom att se till att asylsökande antingen får sin ansökan om flyktingstatus rättvist och snabbt granskad i det land de först kommer till, eller att de beviljas prima facie-erkännande.

46. De som beviljats flyktingstatus, antingen på individuell eller prima facie-bas, måste senare kunna få tillräckligt skydd, trygghet, en rimlig levnadsstandard och utsikter att finna en lösning på sin svåra situation genom frivillig repatriering, lokal integration eller vidarebosättning. I brist på sådana förutsättningar är det oundvikligt att vissa flyktingar kommer att försöka resa vidare, i regel irreguljärt.

47. Kommissionen stöder principen att skyddet och stödet till flyktingar måste förbättras i ursprungsregionerna men uppmanar stater och andra intressenter att inse att dessa insatser knappast kommer att förhindra alla fortsatta

strömmar av flyktingar och asylsökande. Detta beror dels på att olika levnadsstandard och nivåer på personlig säkerhet inom och mellan regioner, dels på att människosmugglare och gränsöverskridande sociala nätverk kommer att ha ett fortsatt intresse av att underlätta dem.

48. Nästan 75 procent av världens 9,2 miljoner flyktingar finns i utvecklingsländerna, och kommissionen är medveten om att en förbät-

ring av skydd och stöd i ursprungsregioner kan kräva att världens fattigaste stater tar ansvar för en än större andel av världens flyktingar än de redan gör. Det är väsentligt att principerna om delat ansvar och delade bördor sätts i verket praktiskt och omedelbart, t.ex. genom att ytterligare utvecklingsstöd ges till flyktingtäta områden och till utvidgade program för vidarebosättning av flyktingar.

Mångfald och sammanhållning: Migranter i samhället

Migranter och medborgare i destinationsländer bör fullgöra sina skyldigheter enligt lag och dra nytta av en ömsesidig anpassnings- och integrationsprocess som beaktar kulturell mångfald och främjar social sammanhållning. Denna process bör aktivt stödjas av lokala och nationella myndigheter, arbetsgivare och medlemmar av det civila samhället och grundas på ett engagemang för icke-diskriminering och jämställdhet mellan könen. Den bör också präglas av en objektiv och offentlig diskussion, bland politiker och i media, om internationell migration.

1. Internationell migration ökar inte endast i storlek och hastighet utan också med avseende på antalet berörda länder och folkgrupper. I hela världen kommer personer av olika nationellt ursprung som talar olika språk och har olika seder, religioner och beteendemönster i kontakt med varandra som aldrig förr. Därmed har föreställningen om den socialt eller etniskt homogena nationalstaten med en enhetlig kultur blivit alltmer förlegad. De flesta samhällen kännetecknas nu av en viss (ofta betydande) mångfald.

2. Blandningen av personer från olika länder och kulturer medför både möjligheter och problem. När det gäller möjligheter finns det belägg för att samhällen och grupper med mångfald kan vara socialt dynamiska, kulturellt innovativa och ekonomiskt framgångsrika. Detta är särskilt tydligt där ”globala städer” uppstår, urbana områden som är mycket kosmopolitiska och rymmer ett stort antal migranter som lätt kan utnyttja de nya möjligheter till handel, investeringar och affärer som globaliseringsprocessen skapar.

3. Många människor, särskilt ungdomar, betraktar dessa städer som de mest intressanta

och pulserande platserna att leva på. Internationell migration kan i hög grad drivas av ekonomiska faktorer, men många personer väljer att flytta utomlands för att uppleva nya platser och kulturer, tillägna sig olika livsstilar eller förenas med medlemmar av sin familj eller sina landsmän som har migrerat tidigare.

Migration och social mångfald

År 1970 svarade internationella migranter för mer än 10 procent av befolkningen i 48 länder. År 2000 hade antalet länder stigit till 70.

4. Den mångfald som den internationella migrationen lett till har även skapat en del betydande utmaningar, särskilt när det gäller värdsamhällellenas sociala sammanhållning. Alla samhällen kännetecknas av motstridiga värdesystem och konkurrens om resurser, och det vore fel att påstå att migration skapar spänningar i samhällen som annars skulle vara fullständigt harmoniska. Likväl är det klart att migration kan få stora och emotionella mänskliga konsekvenser för såväl migranterna själva som världssamhällets medlemmar.

5. Som konstaterades i kapitel 3 ser andra sam-

hällsmedlemmar ofta med misstänksamhet på migranter, särskilt när dessa kommer i stort antal, när deras vistelse inte är laglig och när de verkar konkurrera med medborgare om offentliga nyttigheter och tjänster. Detta har förstärkts av utvecklingen i den internationella politiska miljön. I delar av världen har vissa politiker och media sett att det är lätt att mobilisera stöd genom populistiska och främlingsfientliga kampanjer som systematiskt ger en negativ bild av migranter.

6. Till följd av våldsamma händelser i städer som New York, Madrid, Amsterdam och London, där utläningar och medlemmar av etniska minoriteter varit inblandade, har allmänhetens oro för internationell terrorism spritt ytterligare misstankar mot migranter och gett bränsle åt växande antimuslimska fördomar. I några fall har migranter själva förvärrat problemen genom att inte respektera rättssamhället eller försöka förstå värderingarna i de länder de har flyttat till. Regeringarna har ett särskilt ansvar för att stoppa sådana trender och måste vidta aktiva åtgärder så att alla samhällsmedlemmar, medborgare såväl som migranter, aktivt och jämlikt deltar i livet i det land där de lever.

Statlig politik och tillämpning

Alla migranter måste kunna utöva sina grundläggande mänskliga rättigheter och skyddas av sociala miniminormer, samtidigt som de erkänner staters rätt att föra sin egen politik när det gäller migranternas situation i samhället.

7. Internationell migration innebär ofta att personer som flyttar har en social, kulturell och etnisk bakgrund och egenskaper som skiljer sig från vad som kännetecknar flertalet människor i det samhälle de flyttar till. Destinationsländerna har traditionellt hanterat denna situa-

tion på olika sätt. Ett har varit att utesluta migranter (särskilt tillfälliga kontraktsarbetare och asylsökande) från samhället och försäkra sig om att de inte har någon utsikt att integreras. Ett annat har varit att insistera på att migranterna skall överge sin egen kultur och smälta in i majoritetens livsstil. Ett tredje har varit att föra en politik där alla samhällsmedlemmar, bl.a. migranter och medborgare, kan ge uttryck för sin egen kultur och tro, förutsatt att de håller sig inom rättssamhällets ram och accepterar vissa gemensamma sociala värderingar.

8. Stater har rätt att föra sin egen politik för migranternas situation i samhället, men de måste samtidigt se till att denna politik stämmer överens med de internationella principer för mänskliga rättigheter som de flesta stater formellt har enats om. Kommissionen understryker staternas behov av att se till att alla migranter – även de som inte har några utsikter till integrering eller långsiktigt boende i destinationslandet – kan utöva alla sina grundläggande mänskliga rättigheter. Till dessa hör bl.a. frihet att delta i fredliga sammankomster, yttrandefrihet och religionsfrihet. Kommissionen anser också att det är viktigt att alla migranter är tillförsäkrade de sociala miniminormer som fastställs i ILO:s relevanta konventioner, men inser också att detta mål kan vara svårt att nå i länder där många medborgare för närvarande inte har några sådana rättigheter.

9. Att migranter kan leva bekymmersfritt i det samhälle de har flyttat till handlar inte enbart om människorättsprinciper utan det är också av gemensamt intresse. Migranter som accepteras och respekteras av andra samhällsmedlemmar har de bästa förutsättningarna att förverkliga sina möjligheter och att bidra till sitt nya land. Social sammanhållning ger såväl migranter som medborgare en känsla av säkerhet och ett gemensamt mål och är en viktig komponent i ekonomisk framgång.

Integration och marginalisering

Varaktigt bosatta migranter bör integreras helt i samhället. Integrationsprocessen bör värdera social mångfald, främja social sammanhållning och förhindra marginalisering av migrantgrupper.

10. Det har funnits en tendens i vissa länder att utforma och tillämpa migrations- och integrationspolitik isolerat från varandra, även om de är delar i en helhet. Social sammanhållning upprätthålls bäst genom att främja en integrationsprocess, särskilt i situationer där nya immigranter förväntas bosätta sig för gott eller en längre tid i det land de har flyttat till. Kommissionen ser integration som en långsiktig och flerdimensionell process som kräver ett åtagande från både migrerande och icke-migrerande medlemmar av samhället att respektera och anpassa sig till varandra, så att de kan leva tillsammans i en positiv och fredlig anda. Integration erkänner och jämkar ihop skillnader, men den kräver en samhörighetskänsla hos både sina egna medborgare och migranter.

11. I ett antal länder världen runt har integrationen varit särskilt framgångsrik, och migranterna har kunnat lämna viktiga bidrag till en ekonomisk, social och kulturell utveckling av de samhällen där de har bosatt sig. Historien visar att internationell migration faktiskt har varit en av de mest dynamiska krafterna i utvecklingen av många av dagens stater och samhällen som är kända som ekonomiskt framgångsrika.

12. Samtidigt konstaterar kommissionen att integration har visat sig vara en mer problematisk process i vissa av de länder där betydande segment av befolkningen består av migranter och minoriteter. Det är svårt att generalisera i denna fråga, men uppgifter som kommissionen analyserat visar att det bland första generationens migranter i många länder är mer van-

ligt förekommande med fysiska, mentala och reproduktiva hälsoproblem och sämre utbildningsresultat än de egna medborgarna, och de bor som regel i fattigare bostadsområden. Migranter har också en tendens att hamna i arbeten med låg lön och låg status och har större sannolikhet för att bli långtidsarbetslösa än andra samhällsmedlemmar.

13. Sådana negativa följder av migration beror på flera olika faktorer, bl.a. diskriminering på arbetskrafts- och bostadsmarknaderna, migranternas svårigheter att få samma tillgång till utbildning och hälso- och sjukvård, främlingsfientlighet och rasism samt låga utbildningsnivåer, begränsade språkkunskaper och många migranters irreguljära status. I allmänhet har migranternas barn och barnbarn en mycket bättre social och ekonomisk status än de äldre generationerna. Många barns avancemang är faktiskt en av de mest positiva aspekterna av internationell migration. Samtidigt står det klart att medborgare som kommer från migrantfamiljer kan ta djupt och våldsamt avstånd från det samhälle de lever i, även om de har fått en bra utbildning och inkomst.

Marginalisering av migranter

14. Utan effektiv integration kommer destinationsländerna inte att kunna dra nytta av det bidrag migranterna kan lämna till samhället. Kommissionen understryker behovet av att migranter får möjlighet att förverkliga sin potential och uppfylla sina önskemål, och visar på de faror som är förenade med uteslutning och marginalisering av migranter och deras barn. En ökad förekomst av missgynnade och segregerade migrantgrupper har troligen en hög social och finansiell kostnad. Den kan dessutom få konsekvenser för den allmänna säkerheten och göra att andra samhällsmedlemmar känner sig hotade av deras närvaro.

15. Faran av sådana situationer är att medlemmar av migrant- och minoritetsbefolkningar

kan dra sig undan från samhället och söka militanta sätt att uttrycka sin besvikelse och hävda sin identitet. Sådana scenarier är inte endast ett hot mot den allmänna säkerheten och rättssäkerheten. Genom att provocera fram negativa attityder mot migrantgrupper reser de också nya hinder mot integration och social sammanhållning. Alla berörda intressenter – migrantgrupper, det civila samhällets institutioner, nationella och lokala regeringar och den privata sektorn – vinner på att arbeta tillsammans i en strävan att undvika en sådan negativ utveckling.

Förutsättningar för integration

I en studie gjord av FN:s befolkningsenhet drogs slutsatsen att integration av migranter i värdssamhällen främst beror på hur väl migranterna behärskar det nationella språket, deras förmåga att skaffa sig ett välbetalt arbete, deras rättsliga status, deltagandet i det civila och politiska livet samt deras tillgång till sociala tjänster.

Ett samlat grepp på integration

Lokala och nationella myndigheter, arbetsgivare och medlemmar av det civila samhället bör arbeta aktivt tillsammans med migranter och deras föreningar för att främja integrationsprocessen. Migranter bör bli väl informerade om sina rättigheter och skyldigheter och stimuleras till att bli aktiva medborgare i det land de har flyttat till.

16. Det finns ingen enkel modell för en effektiv integration av migranter i samhället, även om de bästa exemplen på integration verkar finnas i länder där det råder brett samförstånd mellan politiska partier i immigrationsfrågan. Integrationsprocessen utspelas främst på lokal nivå, och den politik som förs för att främja

den måste därför anpassas till den speciella situation och omständigheter som råder på olika platser och ta hänsyn till de aktuella migranternas och andra sociala grupper. Dessutom kan många stater inte uppfylla sina egna medborgares behov och krav. Det är därför inte lätt för dem att ge hög prioritet åt migranters situation. De egna medborgarna kan faktiskt reagera negativt om de anser att knappa allmänna resurser används för ett sådant ändamål.

17. Ett enhetligt grepp kan vara olämpligt, men mot bakgrund av erfarenheter från samhällen där integrationsprocessen varit relativt framgångsrik anser kommissionen att ett samlat grepp på integration behövs, där de moment som tas upp nedan ingår.

Transparens och rättssäkerhet

18. Migration- och flyktingpolitik som inte är rättvis, transparent, diskuteras öppet och bygger på samförstånd kan väcka misstankar och ovilja hos destinationsländernas medborgare och därmed hindra integrationsprocessen. Regeringarna måste förklara för allmänheten varför de tar emot migranter och flyktingar, hur många som tas emot och vilket stöd de kommer att få från staten. Stater som tar emot migranter på långsiktig eller permanent basis på sitt territorium måste inse att det ligger i såväl migranternas som medborgarnas intresse att ta integrationsprocessen på allvar.

19. En samlad integrationspolitik måste bygga på respekt för de kulturella skillnader migranterna för med sig. Denna respekt är väsentlig av olika skäl. För det första är en dialog mellan olika kulturer en sund företeelse, för det andra bidrar nya kulturer med färdigheter och uttrycksformer till ett samhälle, och för det tredje måste migranterna kunna behålla sin självrespekt så att de inte känner sig hotade. Detta betyder inte att migranternas kultur står över all kritik. Kulturella seder som strider mot konventionerna för internationella mänskliga

rättigheter och andra människors rättigheter har man all rätt att förbjuda.

20. Stater har ett ansvar för att ge migranter en trygg rättslig status och nödvändig dokumentation och att se till att de kan utöva alla sina mänskliga rättigheter. Stater måste upprätthålla rättssäkerheten, och migranter som trotsar rättssäkerheten måste räkna med att staten vidtar strikta åtgärder mot dem. Stater måste vidta lika strikta åtgärder mot varje element i samhället som söker förgripa sig på, skrämra eller utnyttja migranter. Om inte dessa grundläggande principer upprätthålls kommer integrationen att bli problematisk.

Åtgärder mot diskriminering

21. Myndigheter på såväl nationell som lokal nivå bör stödja integrationen genom att offentligt tala om det åtagande man har för att bidra till integration och genom att erkänna migranternas bidrag till samhället. Stater bör respektera den Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering som mer än 175 regeringar ratificerat samt främja och tillämpa icke-diskrimineringsprincipen genom att statuera ett positivt exempel. I många länder är t.ex. regeringarna de största arbetsgivarna, de största tjänsteleverantörerna och de största inköparna av varor och tjänster. Det är därför viktigt att de tydligt visar vägen genom sitt sätt att utöva och främja en progressiv rekryterings- och mångfaldspolitik och i den omfattning de samarbetar med migrant- och etniska företag i sin inköpspolitik.

22. Företag i den privata sektorn, särskilt de som är stora, prestigefyllda och inflytelserika, bör agera på samma sätt. De arbetsgivare som uttryckligt har engagerat sig för icke-diskriminering, integration av migranter och jämställdhet mellan könen, skall ha beröm. Andra företag bör ta efter sådan praxis och bli medlemmar av FN:s Global Compact, där deltagande organisationer förbinder sig att följa tio grund-

läggande principer, bl.a. principen att ”företag bör stödja avskaffande av diskriminering när det gäller anställning och sysselsättning.” De företag som kan utnyttja kompetensen hos en mångfaldig arbetskraft har de bästa förutsättningarna för att utnyttja de möjligheter en alltmer konkurrenskraftig och globaliserad ekonomi skapar.

Firande av kanadensisk mångfald

Enligt den senaste folkräkningen i Kanada tillhör 37 procent av Vancouvers befolkning samhällen som kommer från länder utanför Europa. I juli 2005 höll staden sin första mångfaldsfestival, där alla etniska och kulturella grupper kunde berätta sin historia genom musik, mat, dans, poesi, konst och skulptur.

23. Diskriminering måste motarbetas genom lagstiftning och tillämpning av lagen, särskilt på områden som direkt påverkar migranters förmåga att lyckas i sitt nya samhälle, som sysselsättning, bostäder och utbildning. Det finns ett särskilt behov av att personal i offentlig tjänst, som polis, domare, immigrationstjänstemän, statstjänstemän och hälso- och sjukvårdspersonal, får den utbildning som krävs för att de skall ha förståelse för kulturer och behandla medborgare på ett icke-diskriminerande sätt.

Aktivt medborgarskap

24. För en effektiv integration krävs att migrant- och minoritetsbefolkningar deltar i de politiska processerna. Det finns ett särskilt värde i att ge migranter med tillstånd och långsiktiga migranter lokal rösträtt. Kommissionen betonar vikten av att migranter som får rätt att stanna permanent kan få medborgarskap snabbt och till rimlig kostnad.

25. Som ett resultat av globaliseringsprocessen och uppkomsten av gränsöverskridande gemenskaper är etablerade begrepp som med-

borgarskap och nationalstaten på väg att definieras om. Det verkar troligt att ett allt större antal personer i framtiden kommer att ha mer än en nationalitet, identifiera sig med mer än en kultur och dela sin tid mellan flera länder. Denna utveckling för med sig flera svåra utmaningar men också stora möjligheter för stater och samhällen som tar emot migranter.

26. För att främja ett aktivt medborgarskap bör migranter helst få klar, skriftlig information om sina rättigheter och skyldigheter när de beviljas inresa i ett land, vilket stimulerar dem till att bli aktiva medborgare från allra första början. Det är särskilt svårt för migranter som inte talar sitt nya samhälles officiella språk att bli aktiva medborgare, och inhämtande av lämpliga språkkunskaper måste därför ses som en grundläggande skyldighet för långsiktiga och permanenta migranter. Likaså bör stater som tar emot migranter på sitt territorium investera i integrationsprocessen genom att ge stöd åt dem som inte talar något lokalt språk, så att de skaffar sig denna kompetens.

Stöd och dialog

27. Integration och social sammanhållning kan också främjas genom att ge riktat stöd och tjänster till migranter, särskilt på sysselsättningens kärnområden, kompetenshöjande utbildning och språkutbildning. Kommissionen inser att många stater inte kan lämna dessa tjänster. Den föreslår därför att program och projekt för kapacitetsuppbyggnad med stöd av internationell finansiering etableras för att stödja integrationsprocessen. Stater bör också ingå avtal om ömsesidigt erkännande av kvalifikationer för att migranter skall kunna utöva de kvalifikationer de har skaffat sig i sitt hemland.

28. Med hänsyn till integrationens multidimensionella natur finns det behov av samband och samordning mellan regeringsorgan som sysslar med frågor som hälso- och sjukvård,

utbildning, socialvård, sysselsättning och lagtillämpning. Inom vart och ett av dessa områden kan åtgärder vidtas för att tillförsäkra migranter rimlig tillgång till offentliga tjänster genom uppsökande verksamhet och informationsprogram samt tillhandahållande av översättningstjänster.

29. Integration är mest effektiv på arbetsplatsen och i skolan. Det är i dessa sociala sammanhang som migranter och andra samhällsmedlemmar lättast kan utveckla en känsla av ömsesidig respekt, etablera vänskap och söka nå gemensamma mål. Om integrationen inte främjas på denna nivå kan man inte vänta sig att mer ambitiösa och centraliserade initiativ skall få avsedd effekt.

30. Kommissionen betonar också vikten av att främja utbildningsprogram och dialoger mellan olika kulturer och trosriktningar i mångfaldssamhällen för att skingra de myter och missförstånd som kan finnas mellan olika sociala grupper. Det civila samhällets institutioner, bl.a. kyrkor, moskéer, tempel och andra som bygger på religiös övertygelse, har en ledande roll i sådan verksamhet. Integrationsprocessen bör också främjas av en internationell och ekumenisk dialog. Ett bra exempel är EU:s Medelhavssamarbete, den s.k. Barcelona-processen, som främjar ”närmande mellan folk genom socialt och mänskligt partnerskap som syftar till att främja förståelsen mellan kulturer och utbyten mellan civila samhällen.”

Deltagande och representation

31. De flesta migranter kännetecknas av företaganda och motiveras av en föresats att lyckas i livet. Det är väsentligt att främja sådan vitalitet och att skapa förutsättningar för att migranter själva kan delta helhjärtat i integrationsprocessen. Kommissionen uppmanar därför nationella och lokala myndigheter att se till att migrantföreningar, grupper av migrerande kvinnor, religiösa organ och det civila samhäl-

lets institutioner som arbetar närmast migranterna effektivt deltar i utformning och utvärdering av politik och program för att främja integration.

32. Samtidigt inser kommissionen de svårigheter som är förenade med ett sådant synsätt. Migrantbefolkningarna själva är alltmer mångfaldiga och ofta uppdelade efter nationella, etniska, ideologiska, religiösa och generationsbetingade linjer. Migranter från samma land och kultur kan också delas in i ett relativt litet antal mycket kvalificerade och vävlönade högutbildade personer och ett mycket större antal som hör till det nedre skiktet på arbetsmarknaden.

33. I detta sammanhang kan det vara svårt att avgöra vilka personer och organisationer som är tillräckligt representativa för att föra andra migranternas talan. I många situationer är dessutom de mest kraftfulla och värtaliga representanterna för migranterna män, som kan ha ett egenintresse av att bevara kulturella seder som konserverar deras egen makt och ignorerar kvinnors och barns intressen och preferenser.

Migranternas skyldigheter

34. I vissa situationer motsätter sig de personer och organisationer som gör anspråk på att representera en migrant- eller minoritetsgemenskap alla tankar på integration, eftersom de har förkastat värderingarna och kulturen i det samhälle där de lever. Kommissionen inser faran med detta och uppmanar alla migranter att respektera de skyldigheter de tar på sig när de beviljas inresa i andra stater, särskilt skyldigheten att avstå från alla handlingar som kan utgöra ett hot mot den allmänna ordningen, står i strid med lagen eller inkräktar på andra människors rättigheter.

35. Det är staters ansvar att migranter känner till lagar, seder och värderingar i det samhälle de flyttar till, och migranter är skyldiga att

respektera dem. Om migranter känner att de inte kan efterleva sitt värdlands lagar och författningar bör de överväga att lämna det eller, om de har fått medborgarskap, med fredliga och demokratiska medel arbeta för att politiken skall ändras. Integrationen kommer att hämmas om vissa migranter i grunden motsätter sig värderingarna i det samhälle de lever i, medan andra vägrar att erkänna legitimiteten av migranternas närvaro.

Migrerande kvinnor och barn

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt migrerande kvinnors självbestämmande och skydd, och åt deras aktiva medverkan i utformning och genomförande av politik och program för integration. Barns rättigheter, välfärd och utbildningsbehov bör också beaktas i alla delar.

36. De utmaningar olika grupper av internationella migranter upplever och beskriver varierar starkt, och kommissionen vill därför lämna några kommentarer kring de sociala förhållandena för vissa grupper som är särskilt intresse, och börjar med migrerande kvinnor och barn.

Migrerande kvinnor

37. Migration kan vara en erfarenhet som stärker kvinnors självbestämmande. Den kan innebära att man flyttar från samhällen med traditionella och patriarkaliska maktmönster. Den kan ge kvinnor möjlighet att arbeta, tjäna egna pengar och få större befogenheter att ta beslut i det dagliga livet. Kvinnor som migrerar kan också få möjlighet att skaffa sig nya kvalifikationer och få en högre social och ekonomisk status när de så småningom återvänder till sitt hemland.

38. Dessvärre kan emellertid migration också

få motsatt effekt. Kvinnor som migrerar för att gifta sig, arbeta i hushåll eller i underhållnings- och sexbranscherna samt offer för människohandel är särskilt sårbara för utnyttjande och social isolering. Dessa problem förstärks när migrerande kvinnor inte kan det språk som talas i det land där de lever eller inte har tillgång till något stödjande socialt nätverk.

39. I några länder upplever migrerande kvinnor diskriminering på arbetsmarknaden och måste ta arbeten de är överkvalificerade för. I andra länder kan migrerande kvinnor avskedas och avvisas om de blir gravida, eller bli socialt stigmatiserade om de smittas av hiv/aids. Migrerande kvinnor som har flyttat irreguljärt kan råka ut för att deras barn blir statslösa och därmed fråntagna sina grundläggande rättigheter i såväl bosättningslandet som ursprungslandet.

40. Material som kommissionen samlat in visar att ett betydande antal migrerande kvinnor löper risk att drabbas av våld från sin make eller sambo, särskilt i samhällen som kännetecknas av fattigdom, marginalisering och där könsrollerna förändras snabbt. Arbete, utbildning och språkkunskaper betraktas i regel som de viktigaste vägarna till integration, men migrerande kvinnor löper större risk än män att hamna utanför arbetsmarknaden och tillbringa det mesta av sin tid hemma, vilket leder till att det blir svårare för dem att få de språkkunskaper och det sociala nätverk de behöver för att integreras i sitt nya samhälle.

41. Kommissionen inser att det finns brister i jämställdheten mellan könen i alla samhällen, och att dessa brister påverkar både migranter och icke-migranter. Kommissionen understryker behovet av att politik och program för migration är lyhörda för detta, att särskild uppmärksamhet ägnas åt migrerande kvinnors sociala situation och integration och att migrationserfarenheten måste stärka kvinnors självbestämmande. Alla ansträngningar måste göras

för att aktivt engagera migrerande kvinnor i utformning, genomförande och utvärdering av migrationspolitik. Det är också viktigt att migrerande kvinnor i destinationsländerna organiserar sig, eftersom diasporabefolkningar påverkar det sätt på vilket personer i ursprungslandet tänker i frågor som jämställdhet mellan könen. I detta avseende kan migranter fungera som en kraft för progressiv förändring i länder där kvinnors rättigheter i regel inte respekteras.

42. I enlighet med kommissionens övertygelse att människor bör migrera av eget val och inte av tvång, måste fortsatta ansträngningar göras för att kvinnor skall kunna utöva alla sina mänskliga rättigheter och förverkliga sin fulla potential inom sitt ursprungsland. I alltför många fall som kommit till kommissionens kännedom har kvinnor känt sig tvungna att lämna sitt hemland och söka arbete på annat håll, eftersom de inte har några rättigheter och möjligheter hemma.

Migrerande barn

43. Det antas ofta att migrerande barn anpassar sig snabbare till sin nya miljö än deras föräldrar och mor- eller farföräldrar. Det finns säkert stöd för ett sådant påstående, men det vore farligt att dra slutsatsen att integration av migrerande barn skulle lösa sig själv.

Tillgång till utbildning

En studie som genomfördes år 2003 i Johannesburg, Sydafrika, ett land där sociala och ekonomiska rättigheter är inskrivna i konstitutionen, visade att 70 procent av de somaliska flyktningbarnen inte var inskrivna i skolan fastän de hade rätt till utbildning. Vissa föräldrar hade valt att inte skriva in sina barn, men de flesta hade inte gjort det på grund av sin isolering från det sydafrikanska samhället. Enligt UNHCR bodde omkring 7 000 somaliska flyktingar i Sydafrika i början av år 2005.

44. Barn som flyttas mellan länder och kontinenter kan bli traumatiserade av att de har lämnat en välkänd livsstil och befinner sig i ett samhälle där språk, kultur och värderingar är helt annorlunda. Migration kan leda till spänningar mellan kön och generationer inom hushåll, och sådana konflikter kan starkt påverka de yngsta familjemedlemmarnas hälsa och välbefinnande. I värsta fall kan de leda till våld och andra former av misshandel, särskilt mot flickor och unga kvinnor. När barn till migranter och minoriteter växer upp kan de också uppleva en känsla av främlingskap och osäkerhet när det gäller deras identitet och lojalitet, särskilt om de möter diskriminering och främlingsfientlighet från andra samhällsmedlemmar. Barn till migranter med irreguljär status är särskilt sårbara, då de kan bli statslösa och inte kan utnyttja sin rätt till utbildning.

45. Kommissionen understryker behovet av att alla samhällsmedlemmar fullt ut respekterar migrerande barns rättigheter, välfärd och utbildningsbehov. När migrerande barn integreras i ett nytt samhälle bör de kunna hålla kontakt med sitt ursprungsland och dess kultur. Som tidigare nämnts kommer ett allt större antal migrerande barn i vår tid av globalisering och personers rörlighet att ha mer än ett "hem", och de kommer att ha två eller t.o.m. flera medborgarskap, om berörda stater medger detta.

Tillfälliga migranter och migranter med irreguljär status

Tillfälliga migranter och migranter med irreguljär status får i regel inte rätt att integreras i det samhälle där de lever, men deras rättigheter bör respekteras helt, och de bör få skydd mot utnyttjande och övergrepp.

46. Två andra grupper vars sociala situation och integration är särskilt utsatt är tillfälliga migranter och migranter med irreguljär status. Vissa stater motvilja mot att införa tillfälliga migrationsprogram – trots deras behov av ytterligare arbetskraft – beror bl.a. på oro för att deltagare i sådana program, särskilt de som står lågt på arbetsmarknaden, inte kommer att återvända till hemlandet när deras anställningsperiod löper ut.

47. Kommissionen inser att denna oro är grundad och erkänner att stater har ett legitimt intresse av att behandla korttidsarbetande och kontraktsbundna migrerande arbetstagare på ett annat sätt än de som beviljats permanent uppehållstillstånd. Samtidigt ligger det i samhällets intresse att bidra till social sammanhållning och att migranter som en annan stat har tagit emot på tillfällig basis inkluderas genom att deras mänskliga rättigheter respekteras, att de skyddas mot utnyttjande eller övergrepp och att de kan etablera gemytliga relationer med andra samhällsmedlemmar. Bland de rekommendationer som framförs i kapitel 1 finns vissa speciella förslag i denna riktning.

Migranter med irreguljär status

48. Kommissionen är medveten om att stater i regel inte är beredda att behandla frågor om social inkludering eller integration av migranter som har rest in eller stannat kvar på deras territorium olagligen. Denna fråga kan vid första påseende verka vara relativt okontroversiell. Om sådana migranter inte kan legalisera sin situation på något sätt (de kan då inte längre beskrivas som irreguljära), skall de normalt avlägsnas från det landet.

49. I själva verket kan dock inte den sociala situationen för migranter som har flyttat irreguljärt avfärdas så lätt, eftersom dessa migranter och deras barn har behov som måste upp-

yllas och rättigheter som måste iakttas. Det kan hävdas att personer som har bott i ett land under långa tidsperioder oberoende av deras rättsliga status kan ställa anspråk på offentliga tjänster, särskilt om de har arbetat och bidragit till den nationella ekonomin. Kommissionen är också bekymrad över situationer där asylsökande väntar i årtal på slutgiltigt beslut om sin ansökan om flyktingstatus men inte får arbeta under tiden, även om de har kvalifikationer som är värdefulla för den nationella ekonomin.

50. Stater måste uppfylla sin skyldighet att lämna väsentliga tjänster, som grundläggande hälso- och sjukvård samt utbildning av barn, till personer som migrerat irreguljärt och deras familjer. Enligt förslag i kapitel 3 i denna rapport bör stater som tolererar och utnyttjar sådana migranternas vistelse på sitt territorium också allvarligt överväga åtgärder för att legalisera deras status och därmed hindra att de blir marginaliserade.

Den allmänna debatten om internationell migration

De personer och organisationer som kan påverka den allmänna opinionen måste ta upp frågan om internationell migration på ett objektiva och ansvarsfullt sätt.

51. I många länder världen runt har situationen för migranter i samhället förvärrats av historier i media som ställer medlemmar av migrant- och minoritetsbefolkningar i den mest ofördelaktiga dager: som brottslingar, terrorister och mer allmänt som ett hot mot en etablerad livsstil. I några situationer har okunnighet och slarvig journalistik fördunklat den objektiva verkligheten. I de värsta fallen har journalister gjort sig skyldiga till mytspridning och stöd till populistiska politiker och påtryckargrupper

som vill uppvigla till främlingsfientlighet som ett sätt att dra till sig folkligt stöd. Flyktingar, asylsökande och migranter som har kommit till ett land irreguljärt har ofta valts ut och angripits.

52. Kommissionen sätter stort värde på att det finns en fri press och inser faran av försök att styra den allmänna debatten om internationell migration. Migranter kan liksom andra samhällsmedlemmar syssla med brott och samhällsfientlig verksamhet, och sådana förseelser bör rapporteras. Kommissionen förespråkar starkt en ansvarsfull diskussion om migration där man ser till att personer som härstammar från andra länder inte får sitt rykte skamfilat på grund av sitt nationella ursprung eller sin rättsliga status. Kommissionen inser också värdet av frivilliga etiska riktlinjer och andra självreglerande mekanismer för media samt förfaranden som ger replikrätt åt personer och grupper av personer som blivit baktalade.

53. Dessa strategier måste kompletteras med åtgärder för att främja integration och social sammanhållning och stimulera respekten för migranternas rättigheter. I detta avseende vill kommissionen ge en eloge åt mediefolk som har visat engagemang för social mångfald i såväl programutformning som personalrekrytering. Skolor, migrantföreningar, religiösa organ, fackföreningar och andra institutioner i det civila samhället har också en viktig uppgift när det gäller att påverka den allmänna debatten om migration och se till att den förs på ett objektiva sätt.

54. Integration är inte någon snabb, enkel eller endimensionell process. Den tar vanligtvis tid, drabbas av bakslag och kan löpa smidigare på vissa områden i livet än andra. Den är en process som ställer stora krav på egna medborgare likaväl som på migranter och kräver att de anpassar sina attityder och ändrar sin livsstil. Den är också en process som är värd en bety-

dande investering, inte bara på grund av att den är svår utan också med hänsyn till att den är lönsam ekonomiskt, socialt och kulturellt. I takt med att den internationella migrationens storlek och räckvidd växer, måste länder och grupper ta tag i möjligheten att göra det bästa av sin mångfald.

Ett principstyrt synsätt: Lagar, normer och mänskliga rättigheter

Det rättsliga och normativa ramverk som berör internationella migranter bör stärkas och tillämpas mer effektivt och på ett icke-diskriminerande sätt, så att den skyddar de mänskliga rättigheter och sociala normer som bör gälla för alla migrerande kvinnor och män. Stater och andra intressenter måste följa bestämmelserna i detta rättsliga och normativa ramverk och hantera migrationsfrågorna på ett mer konsekvent och samlat sätt.

1. Internationell migrationspolitik har traditionellt ansetts vara förbehållen stater, som utövar sin suveräna rätt att styra icke-medborgares inresa till staternas territorium. Vid utövandet av sin suveränitet har dock staterna länge insett behovet av ett vidare synsätt, grundat på en överenskommen uppsättning lagar och normer som skall garantera att migrationsfrågor hanteras på ett förutsägbart sätt och att de styrs av principer. Dessa lagar och normer har tre särskilda funktioner: att fastställa staters befogenheter och skyldigheter när det gäller att kontrollera migranternas ankomst, bosättning och avresa, att identifiera områden inom migrationspolitiken där stater har enats om att samarbeta med varandra och att ange rättigheter och skyldigheter för migranterna själva. Detta näst sista kapitel ägnas främst åt frågan om migranternas rättigheter, medan frågor om mellanstatligt samarbete och styrning av internationell migration tas upp i det sista kapitlet.

2. Det rättsliga och normativa ramverk som berör internationella migranter finns inte i något enskilt dokument, utan härrör från accepterad sedvanerätt och ett antal bindande globala och regionala rättsinstrument, icke bindande avtal och politiska överenskommelser som stater träffat på global och regional nivå. Många moment i ramen är inte specifika

för migration utan tar upp vidare frågor om individens rättigheter, statens ansvar och relationer mellan stater.

3. FN-stadgans signatärer enas om ”att anlita internationella verksamhetsformer för att främja sociala och ekonomiska framsteg för alla folk” och ”att åstadkomma internationell samverkan vid lösande av internationella problem av ekonomisk, social, kulturell eller humanitär art samt vid befordrande och främjande av aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion”. Dessa principer må vara allmänna, men de kan uppenbart tillämpas på det sätt stater behandlar frågan om internationell migration.

4. Den rättsliga och normativa ramen har en lång historia, men på senare år har intresset för den ökat. Detta intresse har genererats av ett antal faktorer: staters växande beroende av varandra, människors ökade och mer komplexa rörlighet och människorättsförkämparnas strävan att värna om de mänskliga rättigheterna.

5. Den Globala kommissionen om internationell migration välkomnar denna nya inriktning på skyddet av migranternas mänskliga rättigheter. För att det internationella samfun-

det skall kunna utforma en samlad reaktion på frågan om internationell migration måste denna utgå från lagar, normer och politiska överenskommelser som har stater och andra intressenters fulla stöd. Dessa lagar och normer måste följas. Det största hindret mot skyddet av migranternas rättigheter är inte att det saknas lagstiftning, utan att stater inte följer de konventioner, avtal och deklarerationer som de frivilligt har godkänt.

Ramverket för mänskliga rättigheter

Stater måste skydda migranternas rättigheter genom att stärka det normativa ramverket för mänskliga rättigheter som berör internationella migranter och genom att se till att bestämmelserna i denna tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.

6. I dagens internationella sammanhang finns det ett särskilt behov av att se till att personer som flyttar från land till land kan utöva sina rättigheter enligt internationell lag. Många migrerande arbetstagare riskerar utnyttjande och övergrepp, eftersom de har små möjligheter att förhandla om sina anställningsvillkor, och eftersom alltför många arbetsgivare och regeringar inte respekterar internationellt överenskomna sociala miniminormer. Dessutom har stater legitima intresse av att bekämpa internationell terrorism och skydda sina medborgare inneburit att migranter har satts under en ny form av övervakning, en situation som får viktiga konsekvenser för mänskliga rättigheter.

Ramens komponenter

7. Som tidigare nämnts finns flera källor till ramen för mänskliga rättigheter. Förutom i FN-stadgan finns viktiga bestämmelser som berör migranternas rättigheter i den allmänna deklarerationen om mänskliga rättigheter, ett

antal FN-konventioner om mänskliga rättigheter, ILO:s konventioner om mänskliga rättigheter i arbetslivet samt FN:s flyktingkonvention 1951 och dess protokoll 1967, Wienkonventionen om konsulära förbindelser 1963 och de två protokoll om människohandel och människosmuggling till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet som trädde i kraft år 2003 respektive 2004.

8. Dessutom har flera regionala konventioner om mänskliga rättigheter, tillämpade av domstolar och kommissioner som kan överväga och avgöra både individuella och mellanstatliga fall, kommit till på senare år. Viktiga insatser görs också för att utarbeta globala överenskommelser i migrationsfrågan, både mellan stater och mellan det civila samhället och den privata sektorn. Detta granskas mera ingående i följande kapitel.

Konventioner och konventionsorgan

9. FN har antagit sju instrument för mänskliga rättigheter som FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR) definierar som "centrala konventioner om mänskliga rättigheter". Bland dem finns två allmänna konventioner som skyddar medborgliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt fem konventioner som ger mera speciellt skydd mot rasdiskriminering och tortyr och som garanterar barns, kvinnors och migrerande arbetstagares rättigheter. Tillsynen sköts av oberoende expertkommittéer som kollektivt kallas konventionsorgan (treaty bodies). Sex av dessa konventioner har ratificerats av mellan 135 och 192 stater, medan konventionen om migrerande arbetstagare 1990 hittills endast har 30 parter. Alla stater är därför genom ratificering bundna av minst en av de sju centrala konventionerna om mänskliga rättigheter. Mera uppgifter om dessa ratificeringar finns i bilaga III.

Konventioner om mänskliga rättigheter

Den viktigaste grunden för det rättsliga och normativa ramverk som berör migranter finns i den allmänna deklARATIONEN om mänskliga rättigheter och i sju FN-konventioner om mänskliga rättigheter som ger rättigheterna i deklARATIONEN rättsverkan: FN:s internationella konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (1965), FN:s internationella konvention om medborgarliga och politiska rättigheter (1966), FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966); FN:s konvention om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor (1979); FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (1984), FN:s konvention om barnets rättigheter (1989) samt FN:s internationella konvention om skydd av rättigheter för alla migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar (1990).

10. Dessa instrument för mänskliga rättigheter är universella i sin tillämpning och gäller allmänt för migranter såväl som medborgare. Kommissionen understryker betydelsen av denna ram av internationella konventioner som bas för migranters rättigheter och uppmanar stater att förstärka ramen och att se till att dess föreskrifter tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt. Kommissionen har samlat in en stor mängd material som visar att stater som har ratificerat internationella och regionala människorättskonventioner inte alltid följer dem i praktiken och inte tillämpar dem opartiskt på internationella migranter. Som förklaras senare i detta kapitel skyddas exempelvis inte alltid migrerande kvinnliga anställda i hushållsarbete tillräckligt mot övergrepp och sexuellt utnyttjande, utan de kan tvingas lämna sitt pass till arbetsgivaren så att de inte kan lämna det land där de arbetar.

11. Kommissionen hyllar principen att inresa i ett land i strid med dess immigrationslagar inte fråntar migranter de grundläggande mänskliga

rättigheter ovannämnda instrument för mänskliga rättigheter ger dem, och inte heller påverkas staters skyldighet att skydda migranter i en irreguljär situation. Enligt nuvarande konvention och sedvanerätt har stater en minimiskyldighet att hävda alla människors grundläggande rättigheter, bl.a. rätten till liv och likhet inför lagen samt skydd mot överträdelser av mänskliga rättigheter som slaveri, långvarig godtycklig arrestering, rasdiskriminering och tortyr samt grym, omänsklig eller förnedrande behandling. Som en allmän regel skall bestämmelserna tillämpas lika på medborgare och icke medborgare och på reguljära och andra migranter, och utgör därför en viktig komponent i den normativa ramen.

Att formulera det rättsliga och normativa ramverket

12. Som tidigare nämnts är den rättsliga och normativa ram som berör internationella migranter fördelad på ett antal konventioner, sedvanerättsliga bestämmelser, icke bindande avtal och politiska överenskommelser. Därför uttrycks de bestämmelser som rör skydd av migranters rättigheter inte på något klart och tillgängligt sätt. Detta har försvårat en konsekvent tillämpning av bestämmelserna och därmed respekten för migranters rättigheter. Kommissionen ser ett värde i att formulera den rättsliga och normativa ramen i en samling med alla konventionsbestämmelser och andra normer som rör internationell migration och migranters mänskliga rättigheter. Internationella migrationsorganisationen (IOM), som har startat ett projekt för att granska nuvarande status för den internationella migrationslagstiftningen, är väl skickad att i samarbete med andra relevanta organ bidra till en sådan process.

13. Detta arbete kan bidra till en mera systematisk utbildning av regeringar i internationell lagstiftning och ingå i en kapacitetsuppbyg-

gande verksamhet, och kan därmed stärka respekten för migranternas mänskliga rättigheter. Det kommer också att hjälpa till att lokalisera brister i den rättsliga och normativa ramen. En inledande analys som kommissionen gjort visar att ramen är relativt väl utformad för att skydda flyktingar och hindra människohandel och människosmuggling. Internationell lag ålägger stater i klara ordalag att medge utresa för sina egna medborgare och att ta tillbaka dem när de vill eller tvingas återvända till det land där de är medborgare.

14. På andra områden är dock ramen mindre väl genomarbetad och har släpat efter den ändrade verkligheten för migration. Tre exempel är när människor flyttar för att återförenas med sina familjer, frågan om dubbelt medborgarskap och regler för privata byråer som rekryterar och utstationerar migrerande arbetstagare. Kommissionen rekommenderar att stater, regionala organ och relevanta internationella organisationer undersöker potentialen för att utarbeta gemensamma överenskommelser eller avtal i frågor som har bristfällig täckning i nuvarande rättsliga och normativa ram.

1990 års konvention

15. 1990 års internationella konvention om skydd av rättigheter för alla migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar tar upp migranternas rättigheter i ett enda instrument. De flesta av dessa rättigheter har stater redan godkänt genom att ha ratificerat de sex andra centrala konventionerna om mänskliga rättigheter och ILO:s sociala normer. I 1990 års konvention, som trädde i kraft år 2003 och som för närvarande 30 stater har ratificerat, finns också viktiga bestämmelser om förhindrande av irreguljär migration, migranternas skyldigheter och mellanstatligt samarbete för att styra människors rörlighet på ett sunt och opartiskt sätt.

16. Även om konventionen skiljer mellan migrerande arbetstagare med reguljär och irreguljär status, värnar den om alla migrerande arbetstagares grundläggande rättigheter. De flesta av de rättigheter som gäller alla migrerande arbetstagare, bl.a. dem som inte har laglig status, är grundläggande medborgerliga och politiska rättigheter, bl.a. frihet från tortyr och tvångsarbete, rätt till liv, rätt till rättegång, personlig säkerhet samt åsikts- och religionsfrihet. Konventionens bestämmelser avspeglar här språket i 1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

17. Vissa ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter medges också alla migrerande arbetstagare, bl.a. akutsjukvård och tillgång till utbildning för migrerande arbetstagares barn. Andra rättigheter – som återförening av familjer – ges endast till reguljära migranter, och fackföreningsrättens räckvidd har gjorts beroende av den migrerande arbetstagarens lagliga status. I några få fall utvidgar konventionen rättigheter som finns i andra ”centrala” konventioner; den ger t.ex. migrerande arbetstagare rättigheter direkt mot arbetsgivaren och staten och kriminaliserar otillåten konfiskering av pass och identitetshandlingar.

18. Konventionen kräver att stater samarbetar när det gäller dels åtgärder för ordnad repatriering av migranter med irreguljär status och andra migranter, dels åtgärder för att avslöja, förhindra och bekämpa irreguljär migration och anställning av migranter med irreguljär status. Det sägs klart att konventionen inte ger arbetstagare med irreguljär status någon rätt att legalisera denna.

19. FN:s generalsekreterare har uppmanat stater att ratificera 1990 års konvention. Som tidigare nämnts har dock endast 30 stater – som alla i första hand är ursprungsländer eller transitländer – för närvarande ratificerat konventionen, tio av dem efter att först ha undertecknat den. Femton andra stater har under-

tecknat men ännu inte ratificerat konventionen. Ett antal skäl har anförts för många staters beslut att inte ratificera, bl.a. vidden och komplexiteten i 1990 års konvention, de tekniska och finansiella skyldigheter den lägger på stater som har ratificerat samt vissa staters uppfattning att den motsäger eller inte går längre än deras egen migrationslagstiftning.

20. Dessutom har ett antal länder sagt att de inte vill ratificera 1990 års konvention eftersom den ger migranter (särskilt de som har flyttat irreguljärt) rättigheter som inte finns i andra konventioner om mänskliga rättigheter och för att den allmänt inte medger åtskillnad mellan migranter som har flyttat på ett reguljärt eller irreguljärt sätt. Några stater har också hävdade att icke-diskrimineringsbestämmelserna i 1990 års konvention skulle göra det svårare för dem att införa tillfälliga migrationsprogram, där deltagarna inte beviljas samma rättigheter som andra arbetstagare.

21. Stater och grupper i det civila samhället som stöder ratificering hävdar att argumenten mot ratificering bygger på att man missförstått konventionen. De gör gällande att konventionen i själva verket konsoliderar i en enda text de rättigheter som finns i andra centrala konventioner och som flertalet stater redan har ratificerat. De anser att värdet av 1990 års konvention ligger i syntesen av befintliga rättigheter, dess potential att ge skydd åt en grupp personer som ofta befinner sig i sårbara situationer, och den roll den kan spela för att förstärka utveckling av ett rättighetsbaserat grepp på migration. Även om förespråkarna för denna inställning erkänner att ratificeringen har gått något långsamt, påpekar de också att små resurser har ägnats åt att marknadsföra 1990 års konvention och att det tog 10 år innan den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, som nu är allmänt ratificerad, trädde i kraft. De hävdar dessutom att 1990 års konvention kan få ett bredare stöd under kommande år.

Kompletterande grepp

22. Med hänsyn till många staters beslut att inte ratificera 1990 års konvention anser kommissionen att det finns ett särskilt behov av kompletterande grepp på frågan om migranternas rättigheter. För det första måste stater enligt vad som rekommenderas i föregående avsnitt fullt ut tillämpa alla bestämmelser i de instrument för mänskliga rättigheter som de redan har ratificerat och se till att såväl medborgare som migranter utan åtskillnad får del av rättigheterna. De måste också fullgöra sina skyldigheter att rapportera till konventionsorganen för dessa rättsinstrument.

23. För det andra bör staterna införa protokollet om människohandel och människosmuggling till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, som trädde i kraft 2003 respektive 2004, och som skyddar rättigheterna för migranter som är föremål för människohandel och smuggling. Stater kan vara mera benägna att erkänna och respektera migranternas rättigheter om de känner att de kan kontrollera icke-medborgares ankomst till deras territorium.

24. För det tredje finns det ett trängande behov av att fylla den lucka som nu finns mellan principerna i den rättsliga och normativa ram som berör internationella migranter och det sätt på vilket lagstiftning, politik och praxis tolkas och genomförs på nationell nivå. Den uppgiften granskas i följande avsnitt.

Staters suveränitet och ansvar

Alla stater måste tillämpa principen om staters ansvar för att skydda personer som vistas på deras territorium så att man minskar de påfrestningar som får människor att migrera, skyddar migranter som är på genomresa och garanterar de mänskliga rättigheterna för personer som vistas i destinationsländer.

25. Den rättsliga och normativa ramen för internationell migration har vuxit fram under senare år, men många problem kvarstår i tillämpningen av de principer stater formellt har enats om. För att rätta till denna situation uppmanar kommissionen stater att notera slutsatserna från FN:s högnivåpanel om hot, utmaningar och förändring, som i sin rapport 2004 till FN:s generalsekreterare Kofi Annan konstaterade att ”genom att underteckna Förenta Nationernas stadga åtnjuter stater inte endast suveränitetens privilegier utan accepterar också sina skyldigheter.” Kommissionen fäster uppmärksamheten på vissa speciella aspekter av internationell migration där stater måste förnya sina ansträngningar att uppfylla sina skyldigheter, och där dessa stater måste få stöd till att bygga upp kapacitet.

Ursprungsländer

26. För det första måste stater enligt vad som konstaterades i kapitel 1 sträva mot att deras medborgare migrerar av eget val och inte för att de inte känner trygghet, säkerhet eller kan få varaktig försörjning i sitt hemland. I alltför många delar av världen har migration blivit en strategi för överlevnad, som tillämpas av personer som söker ett sätt att undgå väpnad konflikt, brott mot mänskliga rättigheter, auktoritära och korrupta regeringar samt arbetslöshet och fattigdom. Det är ofta missgynnade grupper i samhället, som kvinnor, etniska minorite-

ter, ursprungsbefolkningar och statslösa, som är mest desperata att ge sig iväg och som löper den största risken att hamna i händerna på människohandlare och smugglare.

27. Kommissionen ser det som väsentligt att sådana övergrepp bekämpas och uppmanar därför staterna att respektera de mänskliga rättigheterna och principerna för god samhällsstyrning, att införa demokratiska processer och främja kvinnors självbestämmande. Kommissionen uppmanar också stater att stödja de bestämmelser i protokollen om människohandel och människosmuggling som betonar behovet av att bekämpa grundorsakerna till dessa företeelser genom att lindra fattigdom, underutveckling och brist på lika möjligheter, och genom att ägna särskild uppmärksamhet åt ekonomiskt och socialt missgynnade områden.

28. Kommissionen uppmanar ursprungsländer att ta aktivt ansvar för medborgare som tänker migrera eller som redan lever utomlands, bl.a. de som har migrerat irreguljärt. Detta mål kan nås på flera olika sätt. Regeringar kan ordna kurser för information och utbildning av blivande migranter, särskilt tillfälliga kontraktsanställda, innan de ger sig iväg, så att de bättre förstår sina rättigheter och skyldigheter och är bättre rustade för att arbeta i ett främmande land.

29. Ursprungsländer bör också reglera och vid behov åtala hänsynslösa rekryteringskontor så att migranter inte får vilseledande information eller blir utnyttjade. De kan också ingå bilaterala avtal för att träffa klara överenskommelser med destinationsländer om de arbets- och levnadsvillkor som erbjuds deras medborgare.

30. Kommissionen lovordar de länder som har utsett konsulär personal och arbetsmarknadsattachéer för att övervaka välfärden hos medborgare som arbetar utomlands, se till att de har tillgång till rättsliga företrädare och vid

behov ingripa på deras vägnar gentemot myndigheter och arbetsgivare. Kommissionen rekommenderar att ILO tar ansvar för att utarbeta och sprida en samling exempel på detta område och därmed stimulerar andra länder att ta efter.

Gränskontroll och internationellt skydd

31. För det andra uppmanar kommissionen, som är väl medveten om staters rätt att kontrollera sina gränser och att skydda sina medborgares säkerhet, regeringarna att se till att deras ansträngningar att nå dessa mål är förenliga med deras ansvar att upprätthålla de mänskliga rättigheterna för människor som flyttar över nationsgränser. Som konstateras i kapitel 3 finns det ett särskilt behov av att se till att människor som förföljs har tillgång till andra staters territorium och kan få internationellt skydd i dessa stater.

32. I enlighet med den bindande principen om non-refoulement (icke avvisning), som hindrar stater från att skicka tillbaka personer till länder där deras liv och frihet kan vara i fara, är det också väsentligt att säkerställa att sådana personer inte skickas tillbaka till länder där deras liv eller frihet kan vara i fara. I detta avseende uppmanar kommissionen stater att tillämpa UNHCR:s Agenda för skydd (Agenda för Protection), särskilt bestämmelserna i kapitlet "Protecting refugees within broader migration movements".

Transitländer

33. För det tredje konstaterar kommissionen att relativt liten uppmärksamhet har ägnats åt staters ansvar för att garantera rättigheter för personer som reser genom deras territorium på väg till andra länder eller kontinenter. Med hänsyn till internationella migranternas allt längre och komplexare färdvägar och större beroende av smugglare och människohandlare behöver denna fråga uppmärksammas mera.

34. Allmänt sett konstaterar kommissionen att en stats skyldighet gentemot migranterna (med reguljär eller irreguljär status) på dess territorium inte på något sätt minskar för att migranterna tänker resa vidare till ett annat land. I sådana fall är stater skyldiga att skydda alla transitmigranternas grundläggande rättigheter, bl.a. principen om non-refoulement.

35. Skydd av migranter i transitländer skapar två speciella problem. Å ena sidan har dessa länder ofta intresse av att de migranter som reser genom deras territorium försvinner, och de kan därför ha ringa intresse av att ge transitmigranter några hjälpmedel eller tjänster som skulle uppmuntra dem att stanna. Å andra sidan är många av världens viktigaste transitländer relativt fattiga och saknar både erfarenhet och förmåga att hantera denna form av migration.

36. Skydd av transitmigranter måste erkännas som ett internationellt ansvar, och resurser behöver frigöras på multilateral basis för att stödja insatser för att bygga upp kapacitet i berörda länder. Sådana ansträngningar bör inriktas på förbättrade gränskontroller, bekämpning av smuggling och människohandel och, i tillämpliga fall, underlättande av ett säkert och värdigt återsändande till ursprungslandet.

37. Samtidigt måste enskilda stater skydda transitmigranternas rättigheter och välfärd. Stater bör t.ex. ge stöd åt migranter som övergivits i ett transitland, se till att migranter som tänker söka flyktingstatus har tillgång till effektiva asylförfaranden och finna övergångslösningar för transitmigranter som inte är berättigade till flyktingstatus, men som inte heller kan skickas tillbaka till sitt ursprungsland.

Destinationsländer

38. För det fjärde uppmanar kommissionen alla stater, utvecklade länder såväl som utveck-

lingsländer, att ta sitt ansvar att skydda migranternas rättigheter genom nationell lagstiftning, politik och praxis, och genom att se till att dessa lagar och politiska åtgärder stämmer överens med de internationella konventioner de har ratificerat.

39. Det skulle vara högst vilseledande att ge intryck av att internationella migranter undantagslöst eller oundvikligen behandlas illa när de kommer till sitt destinationsland. Kommissionen har stött på många exempel på god praxis på detta område och uppmanar stater och internationella organisationer att se till att sådana exempel dokumenteras, sprids och upprepas i andra länder.

40. Kommissionen är ändå bekymrad över i vilken omfattning migranter löper risk att diskrimineras och utnyttjas av gränsvakter, poliser, lokala myndigheter, hyresvärdar, rekryteringsagenter, arbetsgivare, medlemmar av värdsamhället, mäktigare personer inom det egna samhället samt smugglare och människohandlare. Migranter som är okvalificerade, inte läs- och skrivkunniga och har rest irreguljärt är särskilt sårbara för kränkningar av mänskliga rättigheter, dels eftersom det är mindre troligt att de känner till sina rättigheter, dels eftersom de inte kan eller vill låta myndigheterna få kännedom om övergreppen.

41. Som hävdas i kapitel 4 bör migranter när de kommer till ett land få allsidig, skriftlig information om deras rättigheter och skyldigheter, så att de väl känner till vad de har rätt att kräva. Vissa destinationsländer kan föredra att lämna denna information nationellt, men kommissionen anser att de internationella organisationer som är mest engagerade i migranternas rättigheter bör samarbeta och utarbeta en standardtext som kan användas av stater som saknar kapacitet att utarbeta ett sådant dokument.

42. För att förhindra brott mot mänskliga rättigheter betraktar kommissionen det som väsentligt att stater ser till att nationell arbetsmarknadslagstiftning och nationella normer tillämpas på såväl migranter som medborgare. Tyvärr finns det i nuläget många länder där detta inte är fallet. Kommissionen uppmanar också stater att anta och införa lagstiftning som särskilt skyddar migranter från diskriminerande beteende och som ger dem effektiv rättelse när kränkningar sker.

43. Berörda regeringstjänstemän bör få utbildning om migranternas rättigheter i frågor som rör kultur, antirasism och jämställdhet, medan arbetsgivare bör uppmanas redogöra för vilka villkor de erbjuder migrerande arbetstagare och andra anställda genom effektiva system för yrkesinspektion och rättsprocesser. En god lagstiftning behövs så att varken arbetsgivare eller migranter ser några fördelar med otillåten anställning. Det är en viktig uppgift för internationella organisationer och bilaterala givare att bygga upp den kapacitet som behövs för att nå dessa mål.

44. Kommissionen lovordar de destinationsländer som förser migranter med förtroliga kanaler (t.ex. särskilda telefonnummer) för att klaga på sin arbetsgivare, erbjuder skydd och sociala tjänster till migranter som har blivit kränkta och ger stöd till migranter som vill återvända hem sedan deras rättigheter kränkts. Alla stater bör överväga sådana åtgärder.

45. Kommissionen anser att det är viktigt att ett brett spektrum av intressenter från regeringar och frivilligorganisationer tar itu med migrationsfrågor. Det finns ett särskilt behov av att arbetsmarknads-, social- och justitiedepartement samt nationella organ för mänskliga rättigheter medverkar helhjärtat med att övervaka och främja migranternas mänskliga rättigheter.

Människohandel

46. Som förklaras mera detaljerat i kapitel 3 är kommissionen särskilt bekymrad över det svåra läget för personer som utsätts för människohandel inom och över nationsgränser, och betonar vikten av att detta brott elimineras. Med hänsyn till företeelsens ofta gränsöverskridande natur finns det ett särskilt behov av samarbete mellan ursprungs-, transit- och destinationsländer för att åtala förövarna, skydda deras offer och avskaffa efterfrågan på deras tjänster.

Rättigheter och sociala normer för migrerande arbetstagare

Regeringar och arbetsgivare måste se till att alla migranter har drägliga arbetsförhållanden (decent work enligt ILO:s definition) och skyddas mot utnyttjande och övergrepp. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt att migrerande kvinnor i hushållsarbete och migrerande barn har en trygg situation.

47. Som förklaras i kapitel 1 har den globala ekonomin på senare år förändrats på ett antal viktiga punkter. Konkurrensen mellan länder och företag har ökat, arbetsmarknader har avreglerats, mera flexibla arbetsformer har införts, underleverantörer anlitas i större utsträckning och den informella sektorn har expanderat. Denna utveckling har viktiga konsekvenser för det ökande antalet migranter som söker arbete utanför sitt hemland.

48. Stater spelar fortfarande en viktig roll för inrättandet av program för migrerande arbetskraft, men arbetstagare anställs allt oftare av privata rekryteringsagenter eller mellanhänder. Vissa agenter gör ett professionellt arbete och följer strikta regler från de länder där de verkar, men det är långtifrån alltid fallet.

49. När migrerande arbetstagare kommer till sitt destinationsland måste många, särskilt de som har flyttat irreguljärt, arbeta i osäkra lågstatusyrken som landets egna medborgare vägrar att ta för de löner som erbjuds. I en del situationer måste migranter stå ut med en arbetsgivare som utnyttjar dem och en stat som inte kan eller vill skydda dem. Detta händer särskilt ofta i utvecklingsländer, där ett stort antal medborgare inte kan finna ett värdigt och tillräckligt välbetalt arbete och där barnarbete är vanligt.

50. I sådana situationer kommer lätt migrerande barn att arbeta under särskilt svåra och farliga förhållanden och till mycket låga löner. Kommissionen uppmanar stater, av vilka nästan alla har ratificerat konventionen om barnets rättigheter, att sluta med sådana metoder.

51. En annan grupp av migranter som behöver uppmärksammas särskilt är kvinnor anställda i hushållsarbete. Många av dessa kvinnor migrerar ensamma och lämnar sina barn hemma i sitt ursprungsland, vilket kan vara en traumatisk upplevelse för både kvinnorna och deras familjer. Enligt FN:s specialrapportör om våld mot kvinnor blir dessa migrerande kvinnor, när de har kommit till sin nya arbetsgivares hem, ofta anställda i ”lågavlönat arbete där de blir isolerade och hamnar i en underordnad ställning i en privat sfär där deras ekonomiska vinning exproprieras.”

52. Enligt det material kommissionen samlat in anställs migrerande kvinnor ibland i hushållsarbete utan skriftligt kontrakt eller med kontrakt på ett språk de inte förstår. Det händer att deras arbetsgivare eller rekryteringsagent behåller deras pass. I vissa fall får de ingen fritid och förbjuds lämna arbetsplatsen utan tillstånd från det hushåll som anställer dem. De kan också utsättas för fysiska, psykiska och sexuella övergrepp.

53. Kommissionen uppmanar regeringar att se till att arbetsgivare ger migrerande arbetstagare kontrakt som uppfyller normerna för internationell arbetskraft och mänskliga rättigheter och som är skrivna på deras eget språk. Arbetsgivare som inte erbjuder sådana kontrakt eller som överträder villkoren i dessa skall ställas till ansvar för sitt handlande.

54. Migrantföreningar, fackföreningar, andra institutioner som representerar det civila samhället samt lokala och internationella människorättsorganisationer har alla en viktig uppgift när det gäller att spåra upp situationer där migrerande arbetstagare utnyttjas och rapportera dessa situationer till nationella myndigheter och det internationella samfundet. En viktig uppgift för dessa organisationer är också att stimulera migrerande kvinnors självbestämmande genom information, utbildning, läs- och skrivundervisning samt att bilda föreningar för migrerande kvinnor.

Drägliga arbetsförhållanden

55. Det är påtagligt att de flesta av de länder där migranternas rättigheter ofta överträds är medlemmar av ILO som är bundna av ILO:s deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet från 1998, en viktig men i viss mån försummad komponent i det normativa ramverket.

56. Kommissionen stöder helt 1998 års deklaration och understryker behovet av att det internationella samfundet ser till att alla anställda, migranter såväl som icke-migranter, har vad ILO beskriver som ett ”gott arbete” som bedrivs ”i frihet, jämlikhet, trygghet och värdighet, där rättigheter skyddas och tillräcklig ersättning och sociala förmåner ges.”

57. För att detta mål skall kunna nås uppmanar kommissionen alla regeringar, arbetsgivare och fackföreningar att stödja tillämpningen av ILO:s handlingsplan för migrerande arbetstaga-

re 2004, bl.a. utarbetande av en ”icke-bindande multilateral ram för ett rättighetsbaserat synsätt på arbetskraftsmigration med hänsyn tagen till den nationella arbetsmarknadens behov.”

Förenta Nationernas roll

Människorättskomponenten i FN-systemet bör användas mera effektivt som ett medel för att stärka det rättsliga och normativa ramverket för internationell migration och att skydda migranternas rättigheter.

58. Ansvaret för rättsliga, normativa och människorättsliga aspekter på internationell migration är ganska utspritt inom FN-systemet. ILO tar uteslutande sikte på migrerande arbetstagarers situation och har inga resurser för att övervaka migranternas villkor lokalt. UNHCR:s mandat på området begränsas främst till skydd av flyktingar och asylsökande, medan FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter stöder konventionsorganen och det arbete FN:s specialrapportör om mänskliga rättigheter för migranter gör, bl.a. skydd av migranter som är föremål för smuggling och människohandel, och främjar ratificering av 1990 års konvention. UNESCO, UNFPA och FN:s organ för drog- och brottsförebyggande har också speciella intressen och aktiviteter på området internationell migration. Den internationella migrationsorganisationen (IOM) är inget FN-organ, och även om ett av dess syften är att verka för en ”human och ordnad” migrationspolitik har den inget formellt skyddsmandat.

FN-systemets människorättskomponent

59. Kommissionen rekommenderar ett antal åtgärder för att förstärka FN:s och dess medlemsstaters förmåga att skydda migranternas rättigheter. För det första välkomnar kommissionen generalsekreterarens förslag i rapporten

”In Larger Freedom” att reformera kommissionen för mänskliga rättigheter och förfarandena för övervakning av konventionerna om mänskliga rättigheter och att samordna rapporterna från de olika organen för övervakning av konventionerna. Det skulle vara bra för de organ som övervakar konventionerna om de hade större sakkunskap om internationell migration och mera konsekvent kunde sprida den information de samlar in om migranternas mänskliga rättigheter. Organen för övervakning av konventionerna har också själva ständigt lidit brist på medel, och kommissionen uppmanar stater att skjuta till de resurser som behövs för att de skall fungera effektivt.

60. För det andra uppmanar kommissionen stater och andra intressenter att kraftfullt stödja det arbete för migranternas mänskliga rättigheter som FN:s specialrapportör, en post som inrättades år 1999, utför. Kommissionen lovordar specialrapportören för att ha uppmärksammat rättigheterna för de mest sårbara migranterna, kvinnor, barn och personer som är föremål för smuggling och människohandel, samt för att ha hållit kontakt med och ingripit mot stater för migrerande arbetstagares rättigheter. Kommissionen uppmanar andra FN:s specialrapportörer med relevanta mandat att ta in frågor om migranternas rättigheter i sitt arbete och därmed komplettera och stärka det arbete som utförs av specialrapportören om migranternas mänskliga rättigheter.

61. För det tredje anser kommissionen att tiden är inne för att granska det sätt på vilket stater lämnar rapporter om tillämpningen av de instrument för mänskliga rättigheter som de har ratificerat. Konventionsorganen och specialrapportören lämnar fortlöpande sådana

rapporter, men en mera robust metod behövs som inte endast kräver att stater rapporterar vad de uträttat utan också hjälper dem att begära stöd från FN och dess organ till initiativ för kapacitetsuppbyggnad.

Kapacitetsuppbyggnad i FN:s medlemsstater

62. Det står klart för kommissionen att stater i vissa situationer avsiktligt kränker internationella migranternas rättigheter och flagrant bryter mot sina frivilliga åtaganden. Som tidigare konstaterats kan migranternas rättigheter urholkas i många andra situationer, eftersom det rättsliga och normativa ramverk som berör internationella migranter inte är tydligt, då företrädare för det allmänna inte känner till ramverket, inte förstår dess innebörd och inte kan tillämpa det eller övervaka dess tillämpning. I detta sammanhang kan stater som har ratificerat 1990 års konvention också finna att den är ett bra instrument för att främja medvetenheten om migranternas rättigheter och för att skapa en nationell förmåga att utforma och tillämpa migrationspolitik.

63. En samordnad och integrerad syn på kapacitetsuppbyggnad i FN:s medlemsstater behövs nu för att dessa länder helt skall kunna tillämpa bestämmelserna i det rättsliga och normativa ramverk som berör internationella migranter. Detta synsätt måste delas av den expertis på rättsfrågor, fältverksamhet och skydd som finns i FN-organen och andra organ, bl.a. IOM, och bör stödjas av regionala organ och regionala rådgivande migrationsprocesser. I nästa kapitel, som främst avser styrning av internationell migration, lämnas några speciella förslag om samordning.

Att skapa samstämmighet: Styrning av internationell migration

Styrningen av internationell migration bör förbättras genom bättre samstämmighet och förstärkt kapacitet på nationell nivå, mera samråd och samarbete mellan stater på regional nivå och effektivare dialog och samarbete mellan regeringar och mellan internationella organisationer på global nivå. Sådana strävanden måste grundas på en bättre förståelse för det nära sambandet mellan internationell migration och utveckling och andra centrala policyfrågor, som handel, stöd, nationell och personlig säkerhet och mänskliga rättigheter.

1. Som förklaras i de föregående kapitlen är internationell migration en komplicerad företeelse. Den ökar i omfattning, påverkar nästan varje land i världen och sker både inom och mellan regioner. Internationell migration berör ett stort antal aktörer som har olika och ibland motstridiga intressen, och kopplas alltmer till andra angelägna globala frågor som utveckling, handel, mänskliga rättigheter och säkerhet.

2. Denna komplexitet innebär viktiga utmaningar för frågan om styrning, som kommissionen för globalt samarbete (1995) definierade som ”summan av de många sätt på vilka enskilda och institutioner, offentliga och privata, sköter sina gemensamma angelägenheter. Det är en ständig process där motstridiga eller olikartade intressen kan tillgodoses för att nå gemensamma mål.” När det gäller internationell migration sker styrning på olika sätt, bl.a. genom enskilda länders politik för migration, diskussioner och avtal mellan stater, multilaterala forum och konsultationer, åtgärder från internationella organisationers sida samt de lagar och normer som granskades i föregående kapitel.

3. Nationell styrning av internationell migration står inför fyra utmaningar. Den första handlar om brist på samstämmighet. Denna rapport har

redan rekommenderat att migration bör utgöra en integrerad del av varje lands planering för social och ekonomisk utveckling – en rekommendation som härrör från många staters oförmåga att definiera klara mål för sin migrationspolitik.

4. Den andra utmaningen är samordningen av politikens utformning och tillämpning. I många stater delas ansvaret för migration mellan olika departement, och samordning saknas ofta. Det finns också många gånger brister i samordningen mellan de departement som ansvarar för migration och de som ansvarar för de närliggande frågor som tas upp i början av detta kapitel. Samtidigt finns det brister i samrådet mellan regeringar och andra aktörer, som företagssektorn och det civila samhället.

5. En tredje utmaning handlar om kapacitet. Flertalet stater erkänner betydelsen av internationell migration och strävar efter att hantera den på ett sådant sätt att de kan uppfylla sina internationella förpliktelser och maximera den nytta de och deras medborgare kan dra av människors rörlighet. Många länder, särskilt de fattigaste, saknar emellertid de kunskaper, information, institutioner och resurser som behövs för att nå dessa mål.

6. En fjärde utmaning är samarbetet med andra stater. Gränsöverskridande migration är till sin natur sådan att den kräver internationellt samarbete och gemensamt ansvar. Ändå är verkligheten den att de flesta stater har varit ovilliga att helt ansluta sig till principen om internationellt samarbete när det gäller internationell migration, eftersom migrationspolitiken fortfarande främst utformas nationellt. Antalet bilaterala, regionala och ibland globala kontakter, nätverk och initiativ har ökat, men mer behöver göras. I detta kapitel förklaras hur god styrning på nationell nivå bildar en grund för ett mer effektivt mellanstatligt samarbete på bilateral, regional och global nivå.

Statens suveränitet

7. Staters motvilja mot att samarbeta i frågan om internationell migration kommer sig av ett högst reellt dilemma. Kontroll över vem som reser in och stannar kvar på en stats territorium är en integrerad del av dess suveränitet. Immigration spelar en viktig roll för att stärka och bevara landets konkurrenskraft. Den är också en mycket känslig fråga för allmänheten och har med anledning av nyligen inträffade terroristattacker alltmer förknippats med hot mot den allmänna säkerheten. Vad särskilt destinationsländerna bör sträva efter är ett samarbete med andra stater utan att man därmed gör avkall på kontrollen över en fråga som är central på så många områden av nationellt intresse.

8. Det är möjligt att lösa denna fråga. För det första är statens suveränitet själva grunden för internationellt samarbete. Stater styr både innehållet och graden av formalitet i det mellanstatliga samarbetet, och därmed utövar de, och avstår inte från, sin suveränitet när de samarbetar med andra.

9. För det andra, med suveränitet följer ansvar. Som den internationella kommissionen om intervention och statssuveränitet (2001) konstaterar har det under senare år skett en omori-

entering ”från suveränitet som kontroll till suveränitet som ansvar i både interna funktioner och externa plikter.” Suveränitet som ansvar har blivit en del av definitionen av gott internationellt medborgarskap. På samma sätt som personer har rättigheter och skyldigheter som medborgare i stater, har stater rättigheter och skyldigheter som medlemmar av det internationella samfundet.

10. För det tredje, i en tid av snabb förvandling i den globala ekonomin är internationellt samarbete inte något hot mot nationell konkurrenskraft, den bygger på det. De mest framgångsrika ekonomierna är de som har öppnat sig för den globala ekonomins möjligheter och samarbetat i vissa nischer för att maximera den ömsesidiga nyttan. Europeiska unionen (EU) kan betraktas som ett exempel på en grupp stater som har bevarat sin suveränitet och på samma gång samarbetat i speciella ekonomiska och politiska frågor. Därigenom har de förbättrat konkurrenskraften i regionen som helhet.

Stater och institutioner

11. Inverkan på statens suveränitet är också komplex med avseende på mellanstatliga och andra institutioners roll och mandat. Stater inrättar internationella organ när vissa frågor – eller ”gemensam nytta” – motiverar en mera formell och kollektiv form av styrning. Detta kan ske genom mellanstatliga institutionella arrangemang eller genom att institutioner med överstatliga mandat skapas. Stater behåller ändå den slutgiltiga bestämmanderätten över alla sådana institutioner.

12. Då stater i praktiken äger internationella organisationer, har bristande samstämmighet på nationell nivå haft en benägenhet att sprida sig uppåt och påverka arbetet i dessa. Samstämmighet börjar på hemmaplan, och om stater inte kan ställa upp klara mål för sin egen migrationspolitik skall man inte bli förvånad om det ofta blir dubbelarbete och motsätt-

ningar på multilateral och institutionell nivå. Ett förslag till bättre samordning på området läggs fram senare i detta kapitel.

Styrning på nationell nivå

Alla stater bör införa en samlad nationell migrationspolitik som baseras på överenskomna mål, tar hänsyn till närliggande policyfrågor och stämmer överens med internationella konventioner, bl.a. människorättslagstiftningen. Styrningen på nationell nivå bör samordnas effektivt mellan alla berörda departement och bör också innefatta samråd med icke-statliga aktörer.

13. De organisationsstrukturer som används för att styra internationell migration på nationell nivå varierar starkt och har i regel tillkommit som svar på särskilda politiska, historiska, ekonomiska och sociala förhållanden. I en del länder finns det inget tydligt ansvar för migration på ministernivå, eftersom ett antal olika departement sysslar med frågan. I andra länder ligger ansvaret på ett departement som har ett större ansvarsområde än enbart migration. I en tredje grupp av stater har migrationsministerier inrättats och fått fullt och uteslutande ansvar för frågan.

14. Oavsett staters administrativa strukturer kan den nationella kapaciteten för samlad utformning och genomförande av migrationspolitiken i regel stärkas. Kommissionen känner till många fall där olika avdelningar i regeringar haft motstridiga mål, där information inte förmedlats effektivt mellan dessa avdelningar och där allmänheten fått olika besked om migrationspolitiken. Likaså har kommissionen fått höra många klagomål över att regeringar inte samråder tillräckligt med andra intressenter, särskilt företagssektorn och det civila samhället, när de utformar och tillämpar sin migra-

tionspolitik. Samstämmighet på nationell nivå är väsentligt för ett vidare regionalt samarbete, som i sin tur kan bana väg för mera effektiva globala arbetsätt.

Ett samlat nationellt synsätt

15. För att stater skall kunna hantera frågan om internationell migration på ett samlat sätt måste överenskomna nationella mål för migrationspolitiken och överenskomna kriterier för icke medborgares inresa och bosättning finnas och uppfylla internationell lag. Den exakta arten av dessa mål och kriterier kommer att variera enligt nationella traditioner, behov och omständigheter, men de bör åtminstone ta upp följande frågor:

- den internationella migrationens roll för ekonomisk tillväxt och utveckling,
- återförening av familjer, asyl, flyktingskydd och vidarebosättning,
- förhindrande av irreguljär migration och främjande av reguljär migration,
- integration, där migranternas, medborgarnas och statens rättigheter och skyldigheter ingår, och
- skydd av migranternas rättigheter.

16. Vissa stater, som Australien och Kanada, har ställt upp uttryckliga vägledande kriterier för sitt sätt att hantera internationell migration. I många andra stater är sådana antingen underförstådda eller saknas helt. Ett av de skäl som anges för bristande klarhet är att regeringarna är rädda för opposition från delar av allmänheten. Genom att inte ange mål och kriterier i detalj kan dock vissa stater i själva verket blunda för vissa moment i migrationen, som att vissa sektorer av näringslivet är beroende av irreguljär migration. Ett av skälen till att irreguljär migration och arbetskraft är ett relativt

litet problem i vissa länder kan t.ex. vara att regeringarna enligt lag är skyldiga att upprätthålla en ordnad och styrd migration.

17. Alla stater bör anta ett samlat sätt att hantera internationell migration som uppfyller internationell lag och andra tillämpliga normer. Detta kräver vanligen starkt politiskt ledarskap, tydlig kommunikation med allmänheten och samlade ansträngningar för att skapa ett brett stöd bland allmänheten för statens migrationspolitik.

Samordnad utformning och tillämpning av politiken

18. Införande av en sammanhållen ram för att hantera internationell migration är ett första steg mot bättre nationell styrning. Nästa steg är att samordna tillämpningen. Det finns minst tre aspekter på samordning som många stater behöver beakta. Det första är samordning inom regeringen. Om styrningen av migrationen delas mellan departement behöver metoder för samordning införas och upprätthållas.

19. För det andra behövs samordning inte endast mellan de olika departement som har ansvar för migration, utan också mellan migrationsansvariga departement och andra. Som framhållits i hela denna rapport berör internationell migration ett stort antal policyfrågor, bl.a. relationer med andra länder, utveckling, handel, arbetsmarknad, mänskliga rättigheter, jämställdhet mellan könen, hälso- och sjukvård, säkerhet och gränskontroll. Beslutsfattare på området internationell migration påverkar dessa och andra områden, och inriktningen av all politik i dessa frågor påverkar migrationen.

20. Samråd behövs också mellan regeringen och andra aktörer på nationell nivå. Politikens utformning är ju regeringens ansvarsområde, men kommissionen har kommit fram till att utformningen sannolikt blir mera effektiv när

den bygger på breda samråd, särskilt med den privata sektorn och det civila samhället. Detta synsätt rymmer med den definition av styrning som kommissionen för globalt samarbete kom fram till, d.v.s. att den engagerar personer, institutioner och den offentliga och privata sektorn, och att den tillgodoser olika intressen för att nå gemensamma mål.

21. Med hänsyn till den internationella migrationens dynamiska natur är det väsentligt för beslutsfattare på området att vara lyhörda och proaktiva. Detta kräver i sin tur effektiv datainsamling, policyanalys, forskning, övervakning och utvärdering. Det är svårt att utforma och införa en effektiv politik när man inte har klart för sig vilka som ingår i målgruppen, hur många de är, var de finns och vilka problem de har. Det är dålig praxis att inte utvärdera politikens effektivitet och hur den påverkar målgruppen.

Kapacitetsuppbyggnad

Det internationella samfundet bör stödja staters ansträngningar att utforma och tillämpa nationell migrationspolitik genom att bidra med resurser, lämplig expertis och utbildning.

22. Det finns flera skäl till att många stater i dag saknar en samlad migrationspolitik och förmåga att tillämpa den konsekvent. I några länder (även om antalet minskar) uppfattas internationell migration inte som någon angelägen fråga. I andra har mera angelägna prioriteringar gjort att migrationen inte funnit sin rätta plats på den nationella agendan. I de flesta fall har emellertid regeringstjänstemän informerat kommissionen om att de saknar de resurser och den infrastruktur, expertkunskap och erfarenhet som behövs för att mer effektivt ta itu med migrationsfrågor.

23. Det ligger i det internationella samfundets intresse att stödja de länder som behöver stärka sin kapacitet att driva en migrationspolitik genom att tillhandahålla tekniska och finansiella resurser, dela med sig av lämplig expertis eller ordna utbildningar. Särskilt bör sådana ansträngningar stödja stater med att:

- formulera målen för deras nationella migrationspolitik,
- skapa ett fungerande, effektivt och opartiskt rättssystem när det gäller migration,
- skapa en välutbildad, välinformerad och hederlig stab av migrationstjänstemän, bl.a. offentliga tjänstemän, poliser, gränsvakter och tjänstemän som avgör flyktingstatus,
- utveckla en infrastruktur som förser migranter med social service, utbildning och rättsligt stöd och hjälper värdsamhället att anpassa sig till förekomsten av migranter,
- se till att bofasta utländska medborgare effektivt representeras av migranternas föreningar och organisationer, och
- bygga upp kapacitet för insamling och analys av data, forskning, övervakning och utvärdering.

24. Kommissionen lovordar de ansträngningar vissa regionala grupperingar av stater gjort för att dela med sig av erfarenheter av och sakkunskap till andra regioner. Kommissionen understryker också internationella organisationers viktiga roll och uppmanar dem att bättre samordna sin verksamhet på området. Samtidigt understryker kommissionen sin uppfattning att initiativ till kapacitetsuppbyggnad inte kommer att få önskad effekt om inte mänskliga rättigheter respekteras, rättssäkerhet råder och den offentliga förvaltningen är opåverkad av korruption och det finns resurser.

Mellanstatligt samarbete på bilateral nivå

Bilaterala avtal är ett värdefullt stöd i migrationsfrågor som påverkar två stater. De måste alltid beakta det normativa ramverk som berör internationella migranter och därmed trygga migranternas rättigheter.

25. Där stater har samarbetat om internationell migration har detta traditionellt skett på bilateral nivå och tagit sikte på speciella frågor som kräver samarbete mellan ursprungs- och destinationsländer, som inresa, hemvist, migranternas rättigheter, konsulärt skydd och repatriering av migranter med irreguljär status. Då bilaterala avtal kan undertecknas både mellan länder i samma region och mellan länder i olika delar av världen, är de ett värdefullt verktyg för att hantera en alltmer komplicerad internationell migration. Det är dock väsentligt att bilaterala avtal hävdar alla de rättigheter som garanteras i det normativa ramverk som berör internationella migranter. Tyvärr är detta inte alltid fallet.

26. Bilaterala avtal mellan stater har i viss mån ersatts av rekrytering som sköts av privata företag och agenter och övervakas och regleras i varierande grad av berörda stater. Kommissionen har fått klart för sig att vissa av de personer och företag som sysslar med rekrytering vilseleder och lurar de migranter de anställer, i regel genom att ge dem felaktig information, löften eller förväntningar. Det är viktigt att ursprungslandet, destinationslandet och berörda internationella organisationer samarbetar för att eliminera sådan verksamhet.

Mellanstatligt samarbete på regional nivå

Ytterligare insatser behövs för att regionala konsultativa processer om migration skall omfatta hela världen, engagera det civila samhället och den privata sektorn och inte enbart handla om migrationskontroll. Ett bättre samspel mellan de olika processerna är viktigt med hänsyn till migrations globala natur.

27. På senare år har s.k. ”regionala konsultativa processer” spridit sig. Även om dessa processer är av olika slag, engagerar de nätverk av stater som träffas regelbundet för att bygga förtroende och samsyn och utbyta information, idéer, erfarenheter och goda exempel ifråga om internationell migration. Det centrala i dessa förfaranden är deras informella och icke bindande natur.

28. Regionala konsultativa processer har nått en del mycket betydelsefulla resultat. Genom att medlemsstaterna kunnat mötas på jämlik basis har de underlättat en dialog, hjälpt regeringar att finna gemensamma intressen och problem, understrukit betydelsen av att utforma en nationell migrationspolitik och stärkt medvetenheten om att denna politik måste ligga till grund för regionalt samarbete. Dessutom har regeringarna tack vare regionala konsultativa processer kunnat utnyttja expertis från internationella organisationer, stödjande utformningen av migrationslagstiftning och utbyta information, en funktion som tycks ha gjort att irreguljär migration minskat i vissa regioner.

29. Kommissionen ger sitt fulla stöd till regionala konsultativa processer och vill i det sammanhanget peka på vissa områden där de skulle kunna stärkas. För det första har de tjänstemän som deltagit i dessa förfaranden i regel

företrätt departement med ansvar för immigration, och dessa processer har därför haft svårt för att ta sig an andra viktiga frågor, som migrationens bidrag till utvecklingen och migranternas mänskliga rättigheter. För det andra har det civila samhället varit representerat i mycket få konsultativa processer, och än färre har aktivt engagerat den privata sektorn. För det tredje har relativt få av de processer som organiserats hittills på ett meningsfullt sätt engagerat bredare regionala ekonomiska och politiska forum. För det fjärde har existerande regionala processer ännu inte blivit föremål för någon strikt bedömning och utvärdering.

30. Kommissionen noterar till slut att vissa delar av jordklotet ännu inte omfattas av regionala processer, bl.a. Mellanöstern, Nordafrika, Östafrika och Stora sjöregionen i Afrika, Karibien och vissa delar av Asien och Sydasiens. Kommissionen uppmanar berörda stater, regionala organ och internationella organisationer att beakta den begränsning som detta innebär och avgöra hur den kan hanteras på bästa sätt.

Interregionalt samråd

31. Ett annat bekymmer som rör regionala samråd ligger i just det faktum att de är regionalt inriktade och att några interregionala samråd i regel inte har förekommit. Som denna rapport genomgående visar får migrationsrörelserna en alltmer interkontinental och global karaktär, och regionala konsultativa processer lämpar sig inte så väl för att hantera detta faktum. Samtidigt är de begränsade kontakter som i dagsläget finns mellan olika regionala processer ett hinder mot att stater och andra intressenter i olika delar av världen kan dra nytta av erfarenheter och goda exempel.

32. Kommissionen anser att en vidare dialog mellan de olika regionala konsultativa processerna behövs för att ta itu med gemensamma migrationsfrågor. Detta kan ske på informell

och *ad hoc* basis för att hantera speciella frågor, som att bekämpa människosmuggling och människohandel, att främja samarbete mellan länder med överskott på arbetskraft och länder med akut brist på arbetskraft, och att undersöka kopplingarna mellan migration och närliggande frågor. Ett informellt årligt möte med alla berörda regionala processer skulle också vara ett bra sätt att underlätta dialog mellan berörda stater och organisationer och bidra till att utveckla principer och politiska överenskommelser gemensamt för alla regioner.

33. Kommissionen lovordar också de bredare initiativ som har tagits för att främja interregionala samråd, samarbete och partnerskap, och som i allt högre grad har placerat migration centralt på dagordningen. Bland typiska exempel kan nämnas EU:s Medelhavssamarbete (Barcelonaprocessen), Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och den pågående dialogen mellan EU och Afrikanska unionen.

Regional integration

34. Migrationsfrågan är central för vissa regionala organ. EU-medborgare kan t.ex. ganska lätt resa mellan medlemsstaterna och dra nytta av en gemensam arbetsmarknad. Utöver frågan om interna gränser och externa gränskontroller har EU harmoniserat flyktingpolitiken och utvecklar regionala angreppssätt på frågor som integration av migranter, ekonomisk migration samt migration och utveckling. Borttagandet av EU:s inre gränskontroll har dock hittills åtföljts av allt strängare restriktioner för personer som ansöker om inresa från andra delar av världen, särskilt asylsökande och migranter som flyttar irreguljärt.

35. Insatser har också gjorts för att få till stånd olika slags avtal om ekonomisk integration och därmed sammanhängande fri rörlighet i andra regioner i världen, bl.a. det nordamerikanska frihandelsavtalet (North American Free Trade

Agreement, NAFTA), inom Central- och Sydamerika och i Sydostasien. Kommissionen lovordar särskilt Nytt partnerskap för Afrikas utveckling (New Partnership for Africa's Development, NEPAD), som skall bilda ett ramverk för integrerad social och ekonomisk utveckling i Afrika, och dess subregionala delar, Västafrikanska ekonomiska samarbetsorganisationen (Economic Community of West African States, ECOWAS) och Samarbetsorganisationen för södra Afrika (Southern African Development Community, SADC).

36. Kommissionen välkomnar dessa initiativ för att underlätta människors resor mellan regioner men konstaterar att det inte alltid har varit lätt att enas om dem på politisk nivå eller att genomföra dem effektivt och konsekvent på operativ nivå. Kommissionen uppmanar stater att se till att migrationsfrågor finns på alla regionala organisationers agenda och rekommenderar att man söker bygga upp kapacitet såväl regionalt som nationellt.

Mellanstatligt samarbete på global nivå

Den nya beredvilligheten hos en rad stater, institutioner och icke-statliga aktörer att ta globala initiativ för internationell migration välkomnas. FN:s högnivådialog om migration och utveckling ger möjlighet att skapa bättre samspel och samstämmighet mellan dessa initiativ. Den pågående processen för att reformera FN ger tillfälle att se över nuvarande institutionella arrangemang.

37. På senare år har ett antal globala initiativ tagits som handlar om internationell migration och som finansierats av stater, internationella institutioner, det civila samhället och den privata sektorn. Ett av dessa är Berninitiativets internationella agenda för hantering av migra-

tion, vars främsta syfte är att hjälpa regeringarnas migrationstjänstemän att skapa effektiv migrationspolitik, lagstiftning och lämpliga administrativa strukturer. Kommissionen har helt beaktat Berninitiativet och lovordar det, och särskilt att det prioriterar uppbyggnad av kapacitet. Ett andra globalt initiativ är Haag-deklarationen om den framtida flykting- och migrationspolitiken. En uppföljande process, Haagprocessen om flyktingar och migration, har understrukit behovet av dialog och samarbete med det civila samhället, den privata sektorn och den akademiska världen. Dess verksamhet kompletterar därför i hög grad Berninitiativet.

38. Många andra globala initiativ har tagits på institutionsnivå. FN:s specialrapportör om mänskliga rättigheter för migranter har utnämnts. Internationella konventionen om migrerande arbetstagare trädde i kraft i juli 2003 och ett övervakningsorgan inrättades. ILO valde migration som tema för sin internationella arbetskonferens 2004. IOM har inlett en "internationell dialog om migration" som ett forum för stater och internationella institutioner. UNHCR har infört sitt initiativ "Convention Plus" och en handlingsplan för internationellt skydd, "Agenda for Protection". FN:s kvinnoenhet (United Nations Division for the Advancement of Women) har gjort migration till tema för sin 10-årsgranskning av världskonferensen i Beijing om kvinnor och utveckling. Handelsförhandlingarna inom Uruguay-rundan förde in WTO i sfären för internationell migration, och FN:s generalförsamling har beslutat att hålla en högnivådialog på temat migration och utveckling år 2006.

39. Att så många stater, organisationer och icke-statliga aktörer har fört fram så många globala initiativ visar enligt kommissionen att internationell migration, i likhet med andra globala frågor som fred, handel, utveckling och miljövard, inte längre kan hanteras effektivt på

unilateral grund. Det avspeglar också en växande insikt om behovet av multilateralt samarbete i frågan om global säkerhet. Den multilaterala dimensionen manifesteras också i framväxten av informella nätverk för migrationspolitik med en ökad samverkan mellan företrädare för regeringar (offentliga tjänstemän, parlamentariker, lagstiftare och domare) som arbetar i olika länder men har likartade funktioner.

40. Man bör nu sträva efter att mera helhjärtat förverkliga potentialen i dessa globala initiativ genom att ta tillvara det intresse som de är ett uttryck för och föra samman deras idéer, tillämpa deras rekommendationer och avvärja risken för resursslösande överlappning. Kommissionen har rådgjort med FN:s generalsekreterare, FN:s sekretariat och ett antal medlemsstater om att förstärka förståelsen av kopplingarna mellan migration, utveckling och närliggande policyfrågor. Högnivådialogen ger möjlighet att möta denna utmaning genom att förstärka samråd och samarbete mellan stater på global och regional nivå. Dessutom erbjuder den pågående reformen av FN en unik möjlighet att leva upp till utmaningen genom att se över nuvarande institutionella arrangemang för migration.

Institutionella arrangemang

Kommissionen föreslår FN:s generalsekreterare att en interinstitutionell högnivågrupp omedelbart tillsätts för att lägga fast uppgifter och arbetssätt och bana väg för en interinstitutionell global stödfunktion för migration. Funktionen skall hjälpa institutionerna att arbeta mera samlat och effektivt så att de på ett bättre sätt kan hantera den internationella migrations möjligheter och problem.

41. Kommissionen har haft omfattande konsultationer med regeringar, FN och andra

organ om institutionella arrangemang. Under dessa konsultationer har den blivit imponerad av i vilken omfattning berörda organisationer medverkar till att utforma politik, fastställa minimiregler och skydd, genomföra åtgärdsprogram, delta i multilaterala samråd, och bidra med datainsamling, utvärdering och forskning, och hur dessa aktiviteter stöder insatser av enskilda stater, regionala organ och regionala och globala samråd. Samtidigt har kommissionen noterat att det finns överlappning i dagens institutionsbyggnad som ibland undergräver ett samlat och effektivt svar på de möjligheter och utmaningar internationell migration medför. Olika institutionella angreppssätt på samma fråga kan dra åt olika håll och även motarbeta i stället för att komplettera varandra, och ofta konkurrerar de om begränsade medel för att uppnå samma mål.

Institutionsbyggnaden

42. Denna brist på samarbete och samordning mellan olika organ har flera orsaker. För det första, och som förklaras i föregående kapitel, har FN inte något specialiserat migrationsorgan, och ansvaret på detta område är utspritt på olika institutioner som ILO, OHCHR, UNDESA, UNFPA och UNHCR, vars mandat har vuxit fram i speciella historiska, geografiska och tematiska miljöer. IOM, som är den största mellanstatliga organisation som sysslar med migration och vars mandat och verksamhet har utvecklats betydligt under senare år, arbetar utanför FN-systemet.

43. För det andra har organisationer som inte traditionellt sysslat med denna fråga, särskilt organ som arbetar med utveckling och handel, som Världsbanken, UNCTAD, UNDP och WTO, på senare år mer aktivt medverkat på detta politikområde till följd av en ökande medvetenhet om kopplingarna mellan migration och deras speciella mandat.

44. För det tredje har den praktiska hantering-

en av migration nära knutits till problemet med flyktingströmmar och interna folkomflyttningar, företeelser som ofta förs samman under rubriken "påtvungad migration". Påtvungad migration bildar en undergrupp inom området humanitära frågor, där ytterligare ett antal organisationer (t.ex. OCHA och WFP) verkar, och som också har kännetecknats av några segslitna frågor om samarbete och samordning mellan organisationer. Vissa av dem, särskilt IOM och UNHCR, balanserar på den något oklara gränsen mellan "migration" och "humanitär verksamhet", och det är därför inte förvånande att relationerna mellan dessa två organisationer i viss mån kommit att symbolisera den grannliga uppgiften att hantera relationer mellan olika organ.

45. För det fjärde finns, som nämnts tidigare i detta kapitel, en koppling mellan problemet med bristande samsyn på nationell nivå och frågan om samordning på multilateral och institutionell nivå. Stater är de faktiska ägarna till internationella organisationer, de fastställer deras stadgar och sammansättning, är deras styrorgan och svarar för merparten av deras resurser. Ändå har stater inte alltid någon samlad strategi för dessa organisationer. En regeringstjänsteman som bevisar ett möte med ILO företräder t.ex. troligen ett annat departement än det som är företrätt på ett möte med IOM eller UNHCR. Dessa olika departements omsorger och intressen sammanfaller inte alltid.

Fördelar av en bättre samordning

46. Flera klara fördelar kan vinnas genom att främja bättre samarbete och samordning mellan olika organisationer som sysslar med internationell migration.

47. Den första är effektivitet. I dag arbetar olika organ med samma fråga, gör liknande saker och knyter parallella kontakter med samma regeringsorgan och regionala processer.

Som exempel har IOM, ILO, OHCHR, UNHCR och FN:s organ för drog- och brottsförebyggande (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) intresse av frågor om människohandel och människosmuggling. Remitteringar och deras effekt på utveckling är av intresse för Världsbanken, IOM, ILO och UNDP. Sådana överlappningar behöver inte nödvändigtvis vara negativa och kan inte helt undvikas, men kommissionen anser att de ofta skapar konkurrens mellan berörda organ, och att de ofta inte medför någon optimal användning av de begränsade resurser som står till förfogande.

48. En andra fördel med samordning är att politiken blir enhetlig. Olika institutioner, bl.a. de som tillhör FN-systemet, är benägna att utveckla egna och ibland helt olika politik för samma fråga, delvis till följd av deras speciella mandat och delvis på grund av institutionernas olika kulturer. Detta är inte bara ett hinder när det gäller att utforma politik utan kan också skapa problem när programmen genomförs.

49. En tredje fördel med en bättre samordning är att man kan sammanföra och utbyta expertkunskap. Migration är en komplex och flerdimensionell företeelse, och den sakkunskap som finns i olika organisationer är fortfarande begränsad. En anställd i UNHCR kan ha en hel del sakkunskap när det gäller flyktingskydd men kanske inte vet så mycket om arbetskraftsmigration. Likaså kan en tjänsteman i Världsbanken vara expert på remitteringar men ha ringa kunskap om familjeråterförening.

50. Det ligger i alla dessa organisationers intresse att dela expertis, idéer och information på ett mera systematiskt sätt, inte endast på de speciella områden som gäller människors rörlighet utan även på angränsande områden som utveckling, handel, bistånd, mänskliga rättigheter och säkerhet. Det finns också betydande

utrymme för ökat samarbete och samordning mellan organ på områden som forskning, insamling, analys och utbyte av data, utvärdering, information till allmänheten, juridik och utformning av politik.

Ett mer långsiktigt grepp

51. Kommissionen anser att det på lite längre sikt kommer att behövas en grundligare översyn av den nuvarande institutionella arkitekturen för internationell migration, både för att sammanföra de olika migrationsrelaterade funktionerna i det nuvarande FN och andra organ inom en enda organisation, och för att ta itu med den nya och komplexa verklighet som internationell migration utgör.

52. Ett antal möjligheter till förändring har analyserats. Dessa är att skapa ett nytt organ, möjligen genom att slå samman IOM och UNHCR, att utse ett organ med huvudansvar bland de nuvarande, som UNHCR eller ILO, eller att föra in IOM i FN-systemet för att ta ledningen i frågor om frivillig migration.

53. Det finns viss logik i förslaget att en enda organisation skall hantera både frivillig och påtvingad migration genom att slå ihop IOM och UNHCR. Den geopolitiska verkligheten efter andra världskriget skapade den nuvarande institutionsbyggnaden genom att skilja på ansvaret för flyktingar och andra migranter.

54. Dessa historiska mandat avspeglar dock inte dagens verklighet. För det första har skillnaden mellan frivillig och påtvingad migration blivit allt suddigare. Det kan ofta vara svårt att urskilja exakt varför en enskild migrant flyttar, och för många är motiven blandade. De migrationsvägar som både flyktingar och ekonomiska migranter tar överlappar alltmer, och båda kan utnyttja samma nätverk för smuggling. För det andra kan enskilda migranter byta kategori när de flyttar från land till land, och de kan även tillhöra mer än en kategori samti-

digt. För det tredje kan vissa migranter, som reser genom ett land, asylsökande och flyktingar som flyttar vidare från det land där de har beviljats asyl, vara av intresse för institutioner som ansvarar för både frivillig och påtvingad migration. En sammanslagning kan vara en effektiv lösning på dessa ”gråzoner” i internationell migration.

55. Minst tre frågor i anslutning till sådana förslag bör övervägas. Den första skulle vara en möjlig utvidgning av UNHCR:s överstatliga mandat för flyktingskydd och därmed riskera att äventyra den universella ordning för flyktingskydd som utvecklats gemensamt mellan stater och UNHCR under de senaste 55 åren. Den andra uppstår när man slår ihop två organ med mycket olika kulturer och synsätt: IOM är ett mellanstatligt serviceorgan medan UNHCR är ett organ med ett accepterat överstatligt skyddsmandat. Det skulle sannolikt behövas två avgränsade och separata spår även inom ett enda organ för att hantera ekonomisk respektive påtvingad migration. För det tredje skulle en omdefiniering av den styrande strukturen i ett sammanslaget organ kräva omfattande förhandlingar mellan regeringar och FN.

56. En annan modell är ett globalt organ för ekonomisk migration som arbetar inom FN-systemet. Detta organ skulle kunna fullgöra alla de multilaterala funktioner som är av intresse för ekonomisk migration, bl.a. en operationell och teknisk samarbetsfunktion som innefattar kapacitetsuppbyggnad, forskning, analys och utarbetande av politik och analys av migrationsrelaterade data och information, ett mandat för skydd av migranternas rättigheter och ett forum för mellanstatlig dialog och möjligen förhandlingar. Detta organ bör också ta en ledande roll i utvecklingen av kopplingar mellan migration och närliggande frågor som utveckling, handel, trygghet och mänskliga rättigheter, och samarbeta med berörda institutioner. En formell överenskommelse måste nås

mellan ett sådant nytt organ och UNHCR för att effektivt råda bot på de brister och de överlappningar som beskrivs ovan.

57. IOM verkar vara bäst lämpat för att bli detta globala organ för ekonomisk migration. Det arbetar redan med ett antal av de här skisserade funktioner som behövs: fältverksamhet och logistik, tekniskt samarbete och kapacitetsuppbyggnad, utformning av politik, forskning och viss datainsamling. Som tidigare nämnts har det inletts en politisk dialog med regeringar och andra intressenter om centrala migrationsfrågor. IOM:s struktur har också expanderat betydligt under senare år. IOM har i nuläget inget formellt mandat för skydd av migranternas rättigheter, vilket en del kanske ser som en väsentlig funktion. IOM:s tillväxt avspeglas också i det ökade antalet medlemmar – i nuläget finns 109 medlemsstater, var till kommer 24 med observatörsstatus.

58. Enligt sin nuvarande konstitution arbetar IOM i allt väsentligt som ett serviceorgan på uppdrag av sina medlemsstater, vilket endast är en del av ansvarsområdet för ett globalt ledningsorgan för ekonomisk migration. För att bevara sammanhållning och konsekvens inom det multilaterala systemet verkar det också logiskt att IOM blir en del av FN-systemet. I detta sammanhang noterar kommissionen den pågående debatten inom IOM:s styrande organ rörande institutionens utveckling, formella status och relationer till FN-systemet. I ett sådant scenario måste man noga överväga effekten på andra centrala organs skyldigheter, särskilt ILO:s mandat rörande arbetskraftsmigration.

59. Båda dessa modeller är långsiktiga alternativ. Kommissionen rekommenderar att de övervägs och drivs vidare vid lämpligt tillfälle i samband med den pågående översynen för att reformera FN till en mera funktionell och effektiv organisation.

Ett mera omedelbart svar: en interinstitutionell global stödfunktion för migration

60. En mera omedelbar insats behövs för att samordna och skapa samstämmighet och konsekvens inom den befintliga institutionella arkitekturen. Därför har kommissionen också rådgjort med Geneva Migration Group (GMG), som inrättades 2002 och består av cheferna för IOM, ILO, UNHCR, UNCTAD och UNODC. Kommissionen lovordar detta initiativ men konstaterar att GMG inte är tänkt som något verktyg för formell samordning. Dessutom ingår inte alla de centrala institutionella aktörerna, varken inom eller utanför FN-systemet. Chefsmötena i GMG följs inte av några möten på verkställande nivå, och gruppen har inget permanent sekretariat.

61. Kommissionen föreslår därför FN:s generalsekreterare att en interinstitutionell högnivågrupp omedelbart inrättas för att bana väg för att en interinstitutionell global stödfunktion för migration (Inter-agency Global Migration Facility) skapas år 2006. Denna funktion kan inrättas snabbt, på direkt initiativ av generalsekreteraren, och bör ha två huvudfunktioner. Den första är att samla cheferna eller bemyndigade högre företrädare för alla organ som nu arbetar med internationell migration och närliggande områden för att kartlägga var det finns överlappning och luckor, undersöka möjligheterna att sammanföra institutionell expertis och söka samordningsvinster. Den andra är att ta fram ett detaljerat förslag till funktioner och direktiv för en interinstitutionell global stödfunktion för migration. Gruppen bör avrapportera i så god tid att generalsekreteraren kan lägga fram resultatet vid 2006 års generalförsamlings högnivådialog om internationell migration och utveckling. Gruppen bör bestå av de nuvarande medlemmarna av GMG och andra berörda institutioner, bl.a., men inte enbart, Världsbanken, UNDESA, UNDP och UNFPA. Den kan

också ha flera utomstående, oberoende experter.

62. Det övergripande målet för en interinstitutionell global stödfunktion för migration skulle vara att på ett allsidigt och samlat sätt sammanföra institutionernas insatser för internationell migration. Särskilt skulle den underlätta utbyte av erfarenhet och expertis och bidra till större effektivitet och konsekvens i politiken. Stödfunktionens organisation och arbetsordning skulle bestämmas av generalsekreteraren. Det finns åtta områden där stödfunktionen skulle kunna förbättra institutionernas insatser jämfört med nuläget.

Politisk planering

63. Stödfunktionen kan underlätta en samordnad och integrerad planering av politiken på områden som spänner över flera institutioners mandat, t.ex. människohandel, sambandet mellan migration och asyl och den internationella migrationens inverkan på utvecklingen, bl.a. remitteringar.

Kapacitetsuppbyggnad

64. Stödfunktionen kan samordna kapacitetsuppbyggnaden, vilket nämnts tidigare i detta kapitel. För denna funktion måste UNDP ingå, där det finns en stark expertis på kapacitetsuppbyggnad, även om UNDP inte direkt arbetar med migrationsfrågor. Världsbanken kan också ingå, eftersom den har sakkunskap på rådgivning i nationell utvecklingspolitik och har en finansieringsfunktion. Stödfunktionen kan lämpligen samla den erfarenhet och expertis som behövs för tekniskt stöd, utbildning, fortbildning och tillhandahållande av andra rådgivningstjänster.

Migration och utveckling

65. Stödfunktionen kan sammanföra nuvarande insatser för att förstärka migrationens

utvecklingseffekt. Dessa initiativ går inte enbart ut på att underlätta överföring av remiteringar och behandla övriga frågor som granskas i kapitel 2, utan även att främja investeringar och en reform av den finansiella sektorn och därmed skapa en miljö där de utvecklingsmöjligheter den internationella migrationen ger kan förverkligas.

Insamling och utbyte av data

66. Stödfunktionen kan samordna insamling, spridning, analys och utbyte av data om internationell migration och på grundval av dessa data övervaka migrationstrender. För detta ändamål måste stödfunktionen utvidgas till att omfatta även UNDESA, som redan har ett väl etablerat rykte när det gäller insamling och analys av data om migration och närliggande frågor.

Analys och utvärdering av politiken

67. Stödfunktionen kan arbeta för bättre samordning och samarbete mellan organ för politisk analys, utvärdering och forskning, och kan också medverka till att utarbeta gemensam utvärderingsstandard. Stödfunktionen kan också medverka till att information sprids till alla berörda organ om relevant forskning i frågor som anknyter till migration.

Årsrapport

68. Stödfunktionen kan ta fram en årlig interinstitutionell rapport om centrala frågor, trender, utmaningar och politisk utveckling när det gäller internationell migration och närliggande frågor. En sådan rapport skulle hålla de politiskt ansvariga informerade om globala och regionala migrationstrender och skulle också vara ett värdefullt verktyg för kapacitetsuppbyggnad.

Främjande av samråd

69. Stödfunktionen kan främja samråd, inte endast mellan berörda organ utan även med regionala organ, den privata sektorn, frivilligorganisationer, organisationer för mänskliga rättigheter och det civila samhället, bl.a. migrantföreningar.

Finansieringsram

70. Slutligen kan stödfunktionen skapa en finansieringsram för speciell interinstitutionell verksamhet, bl.a. kapacitetsuppbyggnad, och disponera gemensamma resurser för samordnade funktioner.

71. Den interinstitutionella globala stödfunktionen för migration skulle vara sammansatt av representanter för befintliga institutioner, både inom och utanför FN-systemet, som har intresse av och arbetar med migration. Dessa skulle bl.a. vara följande i alfabetisk ordning: ILO, IOM, OHCHR, UNCTAD, UNDESA, UNDP, UNESCO, UNFPA, UNHCR, UNIFEM, UNODC, Världsbanken och WTO. Till sitt förfogande skulle den interinstitutionella globala stödfunktionen för migration ha ett permanent sekretariat med personal avdelad från institutionerna. Ordförandeskapet kan rotera mellan organen.

72. Det behövs utökade möjligheter att agera för att maximera den internationella migrationens möjligheter och möta dess utmaningar. Kommissionen överlämnar sitt förslag om att inrätta en interinstitutionell global stödfunktion för migration till FN:s generalsekreterare, berörda institutioner och det internationella samfundet.

BILAGA I

Handlingsprinciper och rekommendationer

I. En värld i arbete: Migranter på en globaliserad arbetsmarknad

Princip – Att migrera efter eget val: Migration och den globala ekonomin

Kvinnor, män och barn bör ha möjlighet att förverkliga sin potential, tillgodose sina behov, utöva sina mänskliga rättigheter och uppfylla sina önskemål i sitt ursprungsland och därför migrera efter eget val och inte av tvång. De kvinnor och män som migrerar och kommer in på den globala arbetsmarknaden bör kunna göra detta på ett säkert och lagligt sätt och på grundval av att de och deras kvalifikationer värderas och behövs i de stater och samhällen som tar emot dem.

Rekommendationer

1. Antalet personer som vill migrera mellan länder och kontinenter kommer att stiga i framtiden på grund av en ojämlik demografisk och demokratisk utveckling samt skillnader i samhällsstyrningens kvalitet. Stater och andra intressenter måste ta vederbörlig hänsyn till denna trend när de utformar sin migrationspolitik.
2. Stater och andra intressenter bör tillämpa ett mera realistiskt och flexibelt sätt att hantera internationell migration, grundat på ett erkännande av att migrerande arbetstagare kan fylla speciella behov på den globala arbetsmarknaden.
3. Stater och den privata sektorn bör beakta möjligheten att införa noga genomtänkta tillfälliga migrationsprogram som ett sätt att fylla såväl ursprungsländernas som destinationsländernas ekonomiska behov.

4. GATS Mode 4-förhandlingarna om rörlighet för tjänsteleverantörer bör föras till ett framgångsrikt slut. Med hänsyn till kopplingen mellan internationell handel och internationell migration bör större ansträngningar göras för att främja en dialog mellan tjänstemän och experter som sysslar med dessa båda frågor.

5. Regeringar och arbetsgivare bör tillsammans granska befintliga hinder mot rörligheten för högutbildad personal och avlägsna dem som onödigtvis försvagar den ekonomiska konkurrenskraften.

6. Större ansträngningar bör göras för att skapa arbetstillfällen och varaktig försörjning i utvecklingsländer, så att medborgarna i dessa stater inte känner sig tvingade att migrera. Utvecklingsländer såväl som utvecklade länder bör föra en sådan ekonomisk politik och uppfylla sådana åtaganden att detta mål kan nås.

II. Migration och utveckling: Att förverkliga potentialen i människors rörlighet

Princip – Att förstärka effekten på ekonomi och utveckling

Migranterns roll för att främja utveckling och fattigdomsbekämpning i sina ursprungsländer och det bidrag de ger till destinationsländernas välbefinnande bör erkännas och förstärkas. Internationell migration bör bli en del av nationella, regionala och globala strategier för ekonomisk tillväxt i såväl utvecklingsländer som utvecklade länder.

Rekommendationer

7. Länder som har gott om arbetskraft måste samarbeta med länder där arbetskraften är knapp för att främja uppbyggnad av humankapital och en global pool av högutbildad personal. Skäliga ekonomiska förmåner, arbetsvillkor och karriärmöjligheter för att behålla nyckelpersonal måste ingå som en del av sådana strategier.

8. Remitteringar är privata pengar som staten inte får lägga beslag på. Regeringar och finansiella institutioner bör göra det lättare och billigare att skicka hem pengar, så att de stimulerar migranterna att remittera dem genom formella kanaler.

9. Åtgärder för att underlätta överföring och investering av remitteringar måste kombineras med att ursprungsländerna för en makroekonomisk politik som främjar ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft.

10. Diaspora bör stimuleras till att främja utveckling genom att spara och investera i sina ursprungsländer och medverka i gränsöverskridande kunskapsnätverk.

11. Stater och internationella organisationer bör utforma politik och program som maximerar utvecklingseffekten av återvändande och cirkulär migration.

III. Problemet med irreguljär migration: Staters suveränitet och personlig säkerhet

Princip – Att ta itu med irreguljär migration

Stater som utövar sin suveräna rätt att bestämma vem som får resa in och stanna kvar på deras territorium bör ta sitt ansvar och fullgöra sin skyldighet att skydda migranternas rättigheter och att återta de medborgare som önskar eller måste återvända till sitt ursprungs-

land. När stater stoppar irreguljär migration bör de samarbeta aktivt med varandra och se till att deras ansträngningar inte äventyrar mänskliga rättigheter, däribland flyktingars rätt att söka asyl. Regeringar bör samråda med arbetsgivare, fackföreningar och det civila samhället i denna fråga.

Rekommendationer

12. Stater och andra intressenter bör inleda en saklig diskussion om de negativa konsekvenserna av irreguljär migration och hur den kan förhindras.

13. Gränskontrollpolitik bör ingå i ett långsiktigt perspektiv på problemet med irreguljär migration, inriktat på de brister i sociala och ekonomiska förhållanden, samhällsstyrning och mänskliga rättigheter som driver människor att lämna sitt hemland. Detta perspektiv måste utgå från dialog och samarbete över nationsgränserna.

14. Stater bör ta itu med förhållanden som gör att människor migrerar irreguljärt genom att skapa ytterligare möjligheter att migrera reguljärt och genom att vidta åtgärder mot arbetsgivare som anställer migranter med irreguljär status.

15. Stater bör lösa situationen med migranter som har irreguljär status genom att skicka tillbaka eller legalisera dem.

16. Stater måste stärka sina ansträngningar att bekämpa de kriminella företeelserna människosmuggling och människohandel. I båda fallen måste förövarna åtalas, efterfrågan på de exploaterande tjänsterna elimineras och offren ges lämpligt skydd och stöd.

17. När stater bemödar sig om att stoppa irreguljär migration måste de uppfylla sina skyldigheter enligt internationell lag om migranternas mänskliga rättigheter och beviljande av asyl samt principerna för skydd av flyktingar.

IV. Mångfald och sammanhållning: Migranter i samhället

Princip – Att stärka social sammanhållning genom integration

Migranter och medborgare i mottagarländer bör fullgöra sina skyldigheter enligt lag och dra nytta av en ömsesidig anpassnings- och integrationsprocess som beaktar kulturell mångfald och främjar social sammanhållning. Denna process bör aktivt stödjas av lokala och nationella myndigheter, arbetsgivare och medlemmar av det civila samhället och grundas på ett engagemang för icke-diskriminering och jämställdhet mellan könen. Den bör också präglas av en objektiv och offentlig diskussion, bland politiker och i media, om internationell migration.

Rekommendationer

18. Alla migranter måste kunna utöva sina grundläggande mänskliga rättigheter och skyddas av sociala miniminormer, samtidigt som de erkänner staters rätt att föra sin egen politik när det gäller migranternas situation i samhället.

19. Varaktigt bosatta migranter bör integreras helt i samhället. Integrationsprocessen bör värdera social mångfald, främja social sammanhållning och förhindra marginalisering av migrantgrupper.

20. Lokala och nationella myndigheter, arbetsgivare och medlemmar av det civila samhället bör arbeta aktivt tillsammans med migranter och deras föreningar för att främja integrationsprocessen. Migranter bör bli väl informerade om sina rättigheter och skyldigheter och stimuleras till att bli aktiva medborgare i det land de har flyttat till.

21. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt migrerande kvinnors självbestämmande och skydd, och åt deras aktiva medverkan i utformning och genomförande av politik och pro-

gram för integration. Barns rättigheter, välfärd och utbildningsbehov bör också beaktas i alla stycken.

22. Tillfälliga migranter och migranter med irreguljär status får i regel inte rätt att integreras i det samhälle där de lever, men deras rättigheter bör respekteras helt, och de bör få skydd mot utnyttjande och övergrepp.

23. De personer och organisationer som kan påverka den allmänna opinionen måste ta upp frågan om internationell migration på ett objektivt och ansvarsfullt sätt.

V. Ett principstyrt synsätt: Lagar, normer och mänskliga rättigheter

Princip – Att skydda migranternas rättigheter

Det rättsliga och normativa ramverk som berör internationella migranter bör stärkas och tillämpas mera effektivt och på ett icke-diskriminerande sätt, så att den skyddar de mänskliga rättigheter och sociala normer som bör gälla för alla migrerande kvinnor och män. Stater och andra intressenter måste följa bestämmelserna i detta rättsliga och normativa ramverk och hantera migrationsfrågorna på ett mera konsekvent och samlat sätt.

Rekommendationer

24. Stater måste skydda migranternas rättigheter genom att stärka det normativa ramverket för mänskliga rättigheter som berör internationella migranter och genom att se till att bestämmelserna i denna tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.

25. Alla stater måste tillämpa principen om staters ansvar för att skydda personer som vistas på deras territorium så att man minskar de påfrestningar som får människor att migrera, skyddar migranter som är på genomresa och garanterar de mänskliga rättigheterna för per-

soner som vistas i destinationsländer.

26. Regeringar och arbetsgivare måste se till att alla migranter har drägliga arbetsförhållanden (decent work enligt ILO:s definition) och skyddas mot utnyttjande och övergrepp. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt att migrerande kvinnor i hushållsarbete och migrerande barn har en trygg situation.

27. Människorättskomponenten i FN-systemet bör användas mera effektivt som ett medel för att stärka det rättsliga och normativa ramverket för internationell migration och att skydda migranternas rättigheter.

VI. Att skapa samstämmighet: Styrning av internationell migration

Princip – Att förbättra styrningen: Samstämmighet, kapacitet och samarbete

Styrningen av internationell migration bör förbättras genom bättre samstämmighet och förstärkt kapacitet på nationell nivå, mera samråd och samarbete mellan stater på regional nivå och effektivare dialog och samarbete mellan regeringar och mellan internationella organisationer på global nivå. Sådana strävanden måste grundas på en bättre förståelse för det nära sambandet mellan internationell migration och utveckling och andra centrala policyfrågor, som handel, stöd, nationell och personlig säkerhet och mänskliga rättigheter.

Rekommendationer

28. Alla stater bör införa en samlad nationell migrationspolitik som baseras på överenskomna mål, tar hänsyn till närliggande policyfrågor och stämmer överens med internationella kon-

ventioner, bl.a. människorättslagstiftningen. Styrningen på nationell nivå bör samordnas effektivt mellan alla berörda departement och bör också innefatta samråd med icke-statliga aktörer.

29. Det internationella samfundet bör stödja staters ansträngningar att utforma och tillämpa nationell migrationspolitik genom att bidra med resurser, lämplig expertis och utbildning.

30. Bilateral avtal är ett värdefullt stöd i migrationsfrågor som påverkar två stater. De måste alltid beakta det normativa ramverk som berör internationella migranter och därmed trygga migranternas rättigheter.

31. Ytterligare insatser behövs för att regionala konsultativa processer om migration skall omfatta hela världen, engagera det civila samhället och den privata sektorn och inte enbart handla om migrationskontroll. Ett bättre samspel mellan de olika processerna är viktigt med hänsyn till migrationens globala natur.

32. Den nya beredvilligheten hos en rad stater, institutioner och icke-statliga aktörer att ta globala initiativ för internationell migration välkomnas. FN:s högnivådialog om migration och utveckling ger möjlighet att skapa bättre samspel och samstämmighet mellan dessa initiativ. Den pågående processen för att reformera FN ger tillfälle att se över nuvarande institutionella arrangemang.

33. Kommissionen föreslår FN:s generalsekretärer att en interinstitutionell högnivågrupp omedelbart tillsätts för att lägga fast uppgifter och arbetsätt och bana väg för en interinstitutionell global stödfunktion för migration. Funktionen skall hjälpa institutionerna att arbeta mera samlat och effektivt så att de på ett bättre sätt kan hantera den internationella migrationens möjligheter och problem.

Migration: en överblick

I denna bilaga belyses vissa centrala uppgifter om antal, mönster, orsaker till och konsekvenser av dagens internationella migration. De bygger på senast tillgängliga uppgifter från UNDESA, Världsbanken, IOM, ILO och UNHCR.

Hur många internationella migranter finns det?

- År 2005 finns det nästan 200 miljoner internationella migranter om man endast tar med dem som har bott utanför sitt land i mer än ett år, av dem är 9,2 miljoner flyktingar
- Detta motsvarar folkmängden i det femte största landet, Brasilien
- En person av 35 är internationell migrant, vilket motsvarar 3 % av världens befolkning
- Antalet ökar snabbt, från 82 miljoner internationella migranter år 1970 till 175 miljoner år 2000 och nära 200 miljoner i dag

Migrerande kvinnor

- Nästan hälften (48,6 %) av världens internationella migranter är kvinnor
- Omkring 51 % av de migrerande kvinnorna lever i utvecklade länder, mot 49 % i utvecklingsländer
- Det finns fler kvinnliga än manliga internationella migranter i Latinamerika med Karibien, Nordamerika, Oceanien, Europa och f.d. Sovjetunionen

Var finns migranterna? (år 2000)

- 56,1 miljoner i Europa (inräknat den europeiska delen av f.d. Sovjetunionen), eller 7,7 % av Europas befolkning
- 49,9 miljoner i Asien, eller 1,4 % av Asiens befolkning
- 40,8 miljoner i Nordamerika, eller 12,9 % av Nordamerikas befolkning
- 16,3 miljoner i Afrika, eller 2 % av Afrikas befolkning
- 5,9 miljoner i Latinamerika, eller 1,1 % av Latinamerikas befolkning
- 5,8 miljoner i Australien, eller 18,7 % av Australiens befolkning

Vilka är de viktigaste värdländerna? (år 2000)

- USA har omkring 35 miljoner, eller 20 % av världens migranter
- Ryska federationen har omkring 13,3 miljoner, eller 7,6 % av världens migranter
- Tyskland har omkring 7,3 miljoner, eller 4,2 % av världens migranter
- Ukraina har omkring 6,9 miljoner, eller 4,0 % av världens migranter
- Indien har omkring 6,3 miljoner, eller 3,6 % av världens migranter
- Migranter utgör mer än 60 % av den totala befolkningen i Andorra, Den särskilda administrativa regionen Macao (Folk-

republiken Kina), Guam, Vatikanstaten, Monaco, Qatar och Förenade Arabemiraten

Vilka är de viktigaste ursprungsländerna?

- Den kinesiska diasporan svarar för uppskattningsvis 35 miljoner personer
- Den indiska diasporan svarar för omkring 20 miljoner
- Den filippinska diasporan svarar för omkring 7 miljoner

Hur har migranternas fördelning ändrats?

- Från 1980 till 2000 ökade antalet migranter som lever i utvecklade länder från 48 miljoner till 110 miljoner, jämfört med en ökning från 52 miljoner till 65 miljoner i utvecklingsländer
- I dag lever omkring 60 % av världens migranter i utvecklade länder
- År 1970 utgjorde migranter 10 % av befolkningen i 48 länder. År 2000 var motsvarande antal 70 länder
- Från 1970 till 2000 steg den andel av världens migranter som lever i Nordamerika från 15,9 % till 22,3 % och i f.d. Sovjetunionen från 3,8 % till 16,8 %
- Från 1970 till 2000 minskade den andel av världens migranter som lever i andra delar av världen på följande sätt: från 34,5 % till 25 % i Asien, från 12 % till 9 % i Afrika, från 7,1 % till 3,4 % i Latinamerika och Karibien, från 22,9 % till 18,7 % i Europa och från 3,7 % till 3,1 % i Oceanien

Varför flyttar migranter?

- *Löneskillnader:* 45,7 % av människorna tjänar mindre än 1 USD per dag i Afrika söder om Sahara, 14,4 % i Sydasiens och 10,4 % i Latinamerika och Karibien

- *Arbetslöshet:* 12,2 % i Mellanöstern och Nordafrika, 10,9 % i Afrika söder om Sahara och 6,6 % i utvecklade länder
- *Skilnader i medellivslängd:* 58 år i låginkomstländer, 78 år i höginkomstländer
- *Brister i utbildningen:* 58 % av kvinnorna och 68 % av männen är läs- och skrivkunniga i låginkomstländer mot nästan alla i höginkomstländer; 76 % är inskrivna i primärskolor i låginkomstländer mot nästan alla i höginkomstländer
- *Födelsetal:* i genomsnitt 5,4 barn per kvinna i Afrika söder om Sahara jämfört med 3,8 i arabvärlden, 2,5 i Latinamerika och Karibien och 1,4 i Europa

Hur mycket bidrar migranter ekonomiskt till värdländerna?

- År 2000 var omkring 86 miljoner av världens migranter, dvs. mer än 50 % av alla migranter, ekonomiskt aktiva
- Utländska arbetstagare utgör mer än 5 % av arbetskraften i 8 europeiska länder
- Från 1975 till 2001 ökade antalet utländska arbetstagare i Japan från 750 000 till 1,8 miljoner
- Välutbildade migranter och familjemedlemmar utgör mer än 50 % av de migranter som reser in i Australien, Kanada och Nya Zeeland

Hur mycket bidrar migration till folkmängden i värdländerna?

- Från 1990 till 2000 svarade internationell migration för 56 % av befolkningstillväxten i utvecklade länder, jämfört med 3 % i utvecklingsländer
- Från 1990 till 2000 svarade immigration för 89 % av befolkningstillväxten i Europa

- Från 1995 till 2000 skulle Europas befolkning ha minskat med 4,4 miljoner utan immigration
- Från 1995 till 2000 svarade immigration för 75 % av befolkningstillväxten i USA

Hur mycket pengar skickar migranter hem?

- Formellt överförda remitteringar uppgick till omkring 150 miljarder USD år 2004
- Ytterligare 300 miljarder USD kan ha överförts informellt
- Värdet av formellt överförda remitteringar motsvarar nära tre gånger värdet av officiellt utvecklingsbistånd
- Formellt överförda remitteringar är den näst största källan till utvecklingsländernas externa finansiering efter utländska direktinvesteringar
- De tre länder som tog emot de största remitteringarna år 2004 var Mexiko (16 miljarder USD per år), Indien (9,9 miljarder USD) och Filippinerna (8,5 miljarder USD)
- De tre länder som skickade de största beloppen 2001 var USA (28 miljarder USD per år), Saudiarabien (15 miljarder USD), Belgien, Tyskland och Schweiz (8 miljarder USD)

Hur mycket betyder irreguljär migration?

- Uppskattningsvis 2,5–4 miljoner migranter passerar internationella gränser utan tillstånd varje år
- Minst 5 miljoner (10 %) av Europas 56,1 miljoner migranter år 2000 hade irreguljär status
- Cirka 500 000 migranter utan identitetshandlingar beräknas komma till Europa varje år

- Uppskattningsvis 10 miljoner migranter med irreguljär status lever i USA
- Uppskattningsvis 4,8 miljoner (50 %) av de invånare i USA som är födda i Mexiko hade irreguljär status år 2000
- Omkring 20 miljoner migranter med irreguljär status lever i Indien
- Uppskattningsvis 600 000–800 000 personer är offer för människohandel varje år
- Människosmugglare och människohandlare beräknas tjäna 10 miljarder USD varje år

Hur många flyktingar och asylsökande finns det?

- 6,5 miljoner av världens 9,2 miljoner flyktingar lever i utvecklingsländer
- Från 2000 till 2004 minskade den globala flyktingbefolkningen med 24 %
- Flyktingar utgör 23 % av internationella migranter i Asien, 22 % i Afrika och 5 % i Europa
- Pakistan är värd för det största antalet flyktingar, något mer än 1 miljon (11 % av det totala antalet i världen)
- Från 1994 till 2003 sökte omkring 5 miljoner personer asyl i de utvecklade länderna, och 1,4 miljoner (28 %) av dem beviljades flyktingstatus eller motsvarande
- År 2004 lämnades 676 000 asylansökningar in i 143 länder, vilket innebär en minskning med 19 %, från 830 300 år 2003
- År 2004 vidarebosattes 83 000 flyktingar, huvudsakligen i USA (53 000), Australien (16 000) och Kanada (10 000) (s.k. kvotflyktingar)

BILAGA III

Stater som undertecknat universella rättsinstrument som berör internationella migranter

Instrument	Ikraftträdande	Stater som är parter genom ratificering, anslutning eller tillträde	Från och med
FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna (1948)	Antagen genom generalförsamlingens resolution 217 A (III), 10 december 1948		
FN:s internationella konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (1965)	4 januari 1969	170	29 juni 2005
FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (1966)	23 mars 1976	154	29 juni 2005
FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966)	3 januari 1976	151	29 juni 2005
FN:s konvention om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor (1979)	3 september 1981	180	29 juni 2005
FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (1984)	26 juni 1987	139	29 juni 2005
FN:s konvention om barnets rättigheter (1989)	2 september 1990	192	29 juni 2005
FN:s internationella konvention om skydd av rättigheter för alla migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar (1990)	1 juli 2003	30	29 juni 2005
ILO:s konvention nr 97 om migration för anställning	22 januari 1952	43	Juli 2005

Instrument	Ikraftträdande	Stater som är parter genom ratificering, anslutning eller tillträde	Från och med
ILO:s konvention nr 143 om migrerande arbetstagare	9 december 1978	18	Juli 2005
FN:s konvention om flyktingars status (1951) och protokoll om flyktingars status (1967)	22 april 1954 (konventionen); 4 oktober 1967 (protokollet)	142 (konvention), 142 (protokoll); stater som undertecknat både konvention och protokoll: 139; Stater som undertecknat ett av eller båda dessa instrument: 145	1 maj 2005
FN:s konvention om statslösa personers rättsliga ställning (1954)	6 juni 1960	57	1 maj 2005
FN:s konvention om begränsning av statslöshet (1961)	13 december 1975	29	1 maj 2005
FN:s konvention om gifta kvinnors nationalitet (1957)	11 augusti 1958	70	5 februari 2002
Wienkonventionen om konsulära relationer (1963)	19 mars 1967	163	
FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (2000)	29 september 2003	107	29 juli 2005
FN:s protokoll för att förebygga, bekämpa och bestraffa handel med människor, särskilt kvinnor och barn (2000), ett tillägg till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet	25 december 2003	61	14 juni 2004
FN:s protokoll mot smuggling av migranter till lands, med flyg och till sjöss (2000), ett tillägg till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet	28 januari 2004	55	14 juni 2004
FN:s konvention om förbud mot människohandel och utnyttjande av andras prostitution (1950)	25 juli 1951	75	24 mars 2003

Särskilda tack

Den Globala kommissionen om internationell migration vill tacka de många personer och organisationer som har medverkat i kommissionens arbete.

Sekretariat

Kommissionens slutrapport skrevs av Jeff Crisp, direktör för politik och forskning, och Khalid Koser, Senior Policy Analyst, under ledning av verkställande direktören Rolf K. Jenny.

Under den tid kommissionen verkat har ett antal personer arbetat i sekretariatet, en del tillfälligt eller på deltid:

Administration och logistik: Barry Ardifff, Jos Ohms, Alessandra Roversi, Renata Lapierre och Sue Rampersad

Externa relationer och kommunikation: Jörgen Sandström och Laura Fähndrich

Politisk analys och forskning: Åsa Carlander, Colleen Thouez, Christina Lee, Aspasia Papadopoulou, Daniel Jacqueroiz och Rebekah Thomas

Experter

Följande experter har haft i uppdrag att utarbeta rapporter för sekretariatets program för politisk analys:

Aderanti Adepoju, Martin Baldwin-Edwards, Robert Barnidge, Leah Bassel, Christina Boswell, Manuel Carballo, Taras Chernetsky, Johnathan Crush, Stefanie Grant, Colin Harvey, Robert Holzmann, Graeme Hugo,

Binod Khadria, Johannes Koettl, Cathy Lloyd, Phillip Martin, Susan Martin, Rainer Munz, Kathleen Newland, Kevin O'Neill, John Parker, Nicola Piper, Martin Ruus, Danny Sriskandrajah, Galina Vitkovskaya och Zhanna Zayinchkovskaya.

Dessutom vill kommissionen tacka författarna till omkring 50 forskningsrapporter som publicerats i serien "Global Migration Perspectives" och finns på kommissionens webbplats, www.gcim.org.

Rådgivare

Följande personer har lämnat värdefulla råd till sekretariatet:

Manolo Abella, Alex Aleinikoff, Gervais Appave, Robert Bach, Alice Bloch, Roger Bohning, Peter Bosch, Frans Bouwen, Meyer Burstein, Jorgen Carling, Stephen Castles, Jo Chamie, Lincoln Chen, Ryszard Cholewinski, Robin Cohen, Catherine Dauvergne, Paul de Guchteneire, Michael Doyle, Delanyo Dovlo, Jean-Francois Durieux, Solvig Ekblad, Bimal Ghosh, Sandy Gifford, Mariette Grange, Danielle Grondin, Friedrich Heckmann, Ulf Hedetoft, James Hollifield, Mireille Kingman, Will Kymlicka, Frank Lazcko, Richard Lewis, Ninna Nyberg-Sorensen, John Oucho, Robert Paiva, Rinus Penninx, Douglas Pearce, Richard Perruchoud, David Petrasek, Dilip Rhata, Patrick Taran, Gary Troeller, Nicholas Van Hear, Gerry Van Kessel, Ellie Vasta, Steven Vertovec, Jonas Widgren och Monette Zard.

