



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Marie-Louise Jernbeck

Migration och Utveckling
– En studie av EU: s migrations-
politik

Examensarbete
20 poäng

Aleksandra Popovic

Folkrätt, Internationell rätt

Vårterminen 2007

Innehåll

| | |
|------------------------------------|-----------|
| SUMMARY | 1 |
| SAMMANFATTNING | 2 |
| FÖRKORTNINGAR | 3 |
| 1 INLEDNING | 4 |
| 1.1 Syfte och frågeställning | 4 |
| 1.2 Metod | 5 |
| 1.3 Material och avgränsning | 5 |
| 1.4 Disposition | 6 |
| 2 KORTSIKTIGA ÅTGÄRDER | 8 |
| 2.1 Maastrichtfördraget | 8 |
| 2.2 Amsterdamfördraget | 8 |
| 2.3 Schengensamarbetet | 9 |
| 2.3.1 Transportöransvar | 10 |
| 2.3.2 Visum | 10 |
| 2.3.3 SIS | 10 |
| 2.3.4 Återtagandeavtal | 11 |
| 2.3.5 Kritik av Schengensamarbetet | 11 |
| 2.4 Artikel 63 Romfördraget | 11 |
| 2.5 Dublinförordningen | 12 |
| 2.5.1 EUODAC | 12 |
| 2.6 Sammanfattning | 13 |
| 3 LÅNGSIKTIGA ÅTGÄRDER | 14 |
| 3.1 Tammerfors | 14 |
| 3.2 HLWG | 15 |
| 3.3 Sevilla | 16 |
| 3.4 Haagprogrammet | 17 |
| 3.5 Rabatkonferensen | 17 |
| 3.6 Sammanfattning | 18 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4 | MIGRATION OCH UTVECKLING | 19 |
| 4.1 | Migration | 19 |
| 4.2 | Utveckling | 20 |
| 4.3 | Orsaker till migration | 21 |
| 4.3.1 | Framtvingad migration | 22 |
| 4.3.2 | Ekonomisk migration | 22 |
| 4.4 | Samband mellan migration och utveckling | 23 |
| 4.4.1 | Brain Drain | 24 |
| 4.4.2 | Penningförsändelser | 24 |
| 4.4.3 | Återvändande | 25 |
| 4.4.4 | Fler konsekvenser av migration | 26 |
| 4.5 | Sammanfattning | 27 |
| 5 | SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OCH ANALYS | 29 |
| 5.1 | Inledande frågeställning | 29 |
| 5.2 | Huvudsakliga frågeställning | 31 |
| 5.3 | Följdfrågeställning | 32 |
| 5.4 | Avslutande kommentarer | 34 |
| | KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING | 36 |

Summary

The overall purpose of the migration policy of the European Union is to decrease the migration to the union. The work towards a decreasing migration is carried out through short-term and long-term measures. The purpose of the short-term measures is an immediate reduction of the migration flow, for example through carrier sanctions, visa requirement, readmission agreement and border controls. The long-term measures focus on addressing the causes of migration and tries to reduce the migration through preventive policies, for example through development assistance.

The purpose of this thesis is to examine the connection between both the legal framework in the field of migration and the migration policy of the European union, and the nexus between migration and development.

The initial question for this thesis concerns the reasons to why development assistance is used in the European Union as a measure to decrease the migration. The main question is whether the European Union's development assistance, as a long-term measure, can result in a fulfillment of the overall purpose to decrease the migration. The attendant question concerns the correlation between the short-term and long-term measures.

It seems to be an indisputable fact that an increased development in the migration sending countries will result in an increased migration in the short run, and in a decreased migration in the long run. The result of the European Union's short-term and long-term measures to decrease the migration will therefore be contradictive, since the short-term measures aims at an immediate decrease of the migration, and the long-term measures results in an immediate increase of the migration.

Some writers argue that a restrictive migration policy may have some impact on the character of the migration, but never on the ability to completely stop migration. On the contrary, they mean that the restrictive migration policy represented by many countries in the West tend to have counterproductive results.

The migration policy of the European Union rests on the assumption that migration is something negative and harmful. Nevertheless there are other ways of understanding migration. Instead of viewing migration as a threat to the Union and continue to establish an even more restrictive migration policy which only results in a higher amount of illegal migration, it is possible to understand migration as a development resource for Europe.

Sammanfattning

EU:s övergripande migrationspolitiska mål är att begränsa migrationen till unionen. Detta görs genom olika åtgärder som man kan kategorisera såsom kortsiktiga och långsiktiga. De kortsiktiga åtgärderna syftar till att omedelbart begränsa migrationen genom regler om exempelvis visumkrav, transportansvar, gränskontroller och återtagandeavtal, medan de långsiktiga åtgärderna tar sikte på migrationens bakomliggande orsaker och försöker förhindra dess uppkomst genom preventiva ingripanden som exempelvis utvecklingshjälp.

Syftet med uppsatsen är att undersöka sambandet mellan EU:s migrationspolitiska - och rättsliga ramverk, och den diskussion som pågår kring migration och utveckling.

Den inledande frågeställningen för uppsatsen är varför utvecklingshjälp inom EU används som en migrationsminskande åtgärd. Den huvudsakliga frågeställningen är huruvida EU:s långsiktiga åtgärder i form av utvecklingshjälp kan resultera i att dess migrationspolitiska mål om minskad migration uppfylls. Följdfrågan handlar om hur de kortsiktiga åtgärderna, i form av ett omedelbart förhindrande av migrationen, förhåller sig till de långsiktiga åtgärderna om utvecklingshjälp.

Det råder numera konsensus om att en stimulerad utveckling i ursprungsländerna på kort sikt leder till en ökad migration, medan det på längre sikt leder till en minskad migration. Resultatet av EU:s långsiktiga och kortsiktiga åtgärder kommer därmed att motverka varandras syfte på kort sikt. De långsiktiga åtgärderna om utvecklingshjälp som på kort sikt kommer att leda till en ökad migration går stick i stäv med de kortsiktiga åtgärder som innebär en omedelbar begränsning av migrationen.

Det finns de som menar att en restriktiv migrationspolitik kan påverka migrationens karaktär, men att den aldrig kan leda till en total migrationskontroll. Tvärtom menar de att den migrationspolitik som förs av stater i väst snarare verkar kontraproduktivt. Detta skulle innebära att EU:s försök att begränsa migrationen med hjälp av kortsiktiga åtgärder skulle nå föga framgång.

EU:s migrationspolitik är ett resultat av bakomliggande tankegångar och syn på migration som något negativt och belastande för unionen. Det finns dock andra sätt att betrakta migration. Istället för att beslutsfattare inom EU ser en stor del av migrationen som ett hot mot unionen och fortsätter föra en allt hårdare migrationspolitik som i mångt och mycket enbart resulterar i en högre andel illegal migration, skulle de istället kunna betrakta migrationen som en utvecklingsresurs för Europa.

Förkortningar

| | |
|-------|--|
| CEAS | Common European Asylum System |
| ECRE | European Council on Refugees and Exiles |
| EG | Europeiska gemenskapen |
| EU | Europeiska Unionen |
| HDI | Human Development Index |
| HLWG | High Level Working Group on Asylum and Migration |
| IOM | International Organization for Migration |
| SIS | Schengen Information System |
| UNDP | United Nation Development Programme |
| UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees |

1 Inledning

Det pratas ofta och mycket om hur den internationella migrationen har ökat lavinartat under de senaste decennierna och att immigrationen till Europa nu uppnått oacceptabla nivåer. Idag lever cirka 191 miljoner människor i länder där de inte är födda,¹ vilket är mer än dubbelt så många jämfört med för 40 år sedan. Att världens befolkning också har fördubblats under den perioden pratar vi dock sällan om. Procentuellt sätt har det med andra ord skett en relativt liten förändring i migrationsmönstret de senaste decennierna. Där det däremot har skett en stor förändring, är i vår syn på migration.

I takt med uppbygganden av EU och den inre fria marknaden har behovet av att kunna reglera och kontrollera rörligheten av personer ökat. Samtidigt som medlemsstaterna främjat en fri rörlighet för personer inom unionen genom att öppna upp inre gränser, har de också blivit alltmer benägna att skydda dess yttre gränser för att hindra tredjelandsmedborgare från att ta del av de rättigheter som erbjuds unionsmedborgare. I början av 1990-talet väcktes tanken inom EU att unionen skulle föra en gemensam migrationspolitik. Harmoniseringen av medlemsländernas migrationsregelverk pågår för fullt och har hittills bland annat resulterat i upprättandet av ett gemensamt asylsystem.

EU:s övergripande migrationspolitiska mål är att begränsa migrationen till Europa. Detta görs genom olika åtgärder som man kan kategorisera såsom kortsiktiga och långsiktiga. De kortsiktiga åtgärderna syftar till att omedelbart begränsa migrationen genom exempelvis visumkrav, transportansvar, gränskontroller och återtagandeavtal, medan de långsiktiga åtgärderna tar sikte på migrationens bakomliggande orsaker och försöker förhindra dess uppkomst genom preventiva ingripanden. De långsiktiga åtgärderna har främst kretsat kring utvecklingsstöd genom bland annat fattigdomsbekämpning. Hittills har mycket fokus och uppmärksamhet riktats mot den så kallade fästningen Europa, Fortress Europe, som är ett resultat av EU:s kortsiktiga åtgärder för att begränsa migrationen till unionen. De långsiktiga åtgärderna har länge hamnat i skymundan, men har under det senaste decenniet tillmätts allt större vikt som ett komplement till de kortsiktiga åtgärderna.

1.1 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med den här uppsatsen är att undersöka sambandet mellan EU:s migrationspolitiska - och rättsliga ramverk, och diskussionen kring migration och utveckling. Jag kommer först att redogöra för EU:s migrationspolitik och dess rättsliga ramverk för att ge en inblick i dess utformning, vilka frågor och områden som är prioriterade och vilka som är de bakomliggande styrande tankegångarna. Jag kommer sedan att redogöra för

¹ IOM:s hemsida, <http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp> "Fact and figures", 2007

diskussionen kring migration och utveckling för att ge en förståelse för sambanden mellan de två områdena och för att det skall bli möjligt att kunna se hur väl detta stämmer överens med de tankegångar som tagits fasta på inom EU:s migrationspolitik.

Tre frågeställningar ligger till grund för uppsatsen.

Den **inledande** frågeställningen för uppsatsen är:

Varför används utvecklingshjälp inom EU som en migrationsminskande åtgärd?

Den **huvudsakliga** frågeställningen för uppsatsen är:

Kan EU:s långsiktiga åtgärder i form av utvecklingshjälp resultera i att dess migrationspolitiska mål om minskad migration uppfylls?

Det här är en komplex fråga som kräver diskussion. Skulle det dock visa sig att de långsiktiga åtgärderna i form av utvecklingshjälp inte fullt ut fyller det syfte de var tänkta och svaret på frågan tenderar att i någon mån bli nekande, då kan det bli intressant att se hur de långsiktiga och kortsiktiga åtgärderna interagerar.

Följdfrågeställningen för uppsatsen är:

Hur förhåller sig de kortsiktiga åtgärderna, i form av ett omedelbart förhindrande av migrationen, till de långsiktiga åtgärderna om utvecklingshjälp?

1.2 Metod

Uppsatsen kommer att utgöras av en tvärvetenskaplig studie med ett teoretiskt perspektiv och bestå av tre delar. Den första delen kommer att innehålla en beskrivning av det EG-rättsliga ramverket enligt klassiskt rättsdogmatiskt mönster. Jag kommer att utgå från en kategorisering av EU:s åtgärder inom området migration såsom kortsiktiga och långsiktiga.² Den andra delen kommer att utgöras av en tvärvetenskaplig litteraturstudie inom sociologi, statsvetenskap och politisk filosofi där jag kommer att redogöra för den diskussion som utvecklats kring migration och utveckling. I den tredje delen kommer jag att knyta ihop de två första delarna för att kunna besvara mina frågeställningar.

1.3 Material och avgränsning

EU:s migrationspolitik och dess rättsliga ramverk utgör tillsammans ett oerhört stort och komplext område. Med hänsyn till uppsatsens längd och om-

² Jag har inspirerats av *States of Conflict* där författarna gör en tredelad uppdelning av EU:s migrationspolitik i åtgärder som begränsar inträdet till Unionen, kortsiktiga åtgärder kopplade till ursprungsländerna för att minska migrationen och långsiktiga åtgärder i ursprungsländerna för att minska migrationen. (Castles, Stephen mfl, *State of Conflicts*, 2003.)

fattning har jag därför varit tvungen att göra vissa avgränsningar, både gällande material och ämne.

För att beskriva EU:s migrationsrättsliga ramverk och dess kortsiktiga åtgärder kommer jag att utgå från EG-rätten och de fördrag, konventioner och förordningar som har antagits på området. Jag kommer först att göra en kort presentation av Maastrichtfördraget och Amsterdamfördraget, för att sedan redogöra för Schengensamarbetet och de kontrollmekanismer som vuxit fram i takt med utvecklingen av detta samarbete. Jag kommer även att redogöra för artikel 63 Romfördraget som utgör den legala grunden för unionens handlande inom asyl- och migrationsfrågor. Betydligt många fler kortsiktiga åtgärder har vidtagits, men jag kommer att fokusera på dem som ligger inom ramen för Schengensamarbetet.

För att beskriva EU:s migrationspolitik kommer jag att utgå från vad som har sagts på de konferenser som har ägt rum i Tammerfors år 1999, Haag år 2004 och Rabat år 2006, där frågor rörande migration har behandlats. Jag kommer att försöka utkristallisera de långsiktiga åtgärderna utifrån vad som behandlats på de konferenserna och från de handlingsplaner som upprättats av the High Level Working Group on Asylum (HLWG) för de största migrationssändande staterna. Jag kommer även att ta hjälp av den kritik som riktats mot dessa handlingsplaner av NGO:s såsom Amnesty International och ECRE. Då jag personligen är väldigt intresserad av frågor rörande utvecklingshjälp har jag valt att fokusera på detta inom ramen för de långsiktiga åtgärderna.

När det gäller diskussionen kring utveckling och migration kommer jag att utgå från en utredning gjord av Engberg-Pedersen, Nyberg-Sørensen och van Hear på uppdrag av danska utrikesdepartementet år 2002. Då utredningen är relativt ny och på ett bra sätt redogör för de senaste trenderna och sambanden inom områdena migration och utveckling, har jag valt att använda mig av den. Jag kommer även att redogöra för annan relevant litteratur på området.

1.4 Disposition

Inledningsvis har jag skrivit lite kort och generellt om internationell migration och utveckling av EU:s migrationspolitik som en presentation av ämnet och för att kunna introducera frågeställningarna.

Jag kommer sedan att redogöra för utvecklingen av EG-rätten inom området migration och asyl i termer av kortsiktiga och långsiktiga åtgärder, från det att migrationsområdet blev en del av EG-rätten genom Amsterdamfördragets ikraftträdande år 1999, till Rabatkonferensen förra året. De kortsiktiga och långsiktiga åtgärderna har vuxit fram parallellt, men jag kommer trots det att skilja dem åt och börja med att presentera de kortsiktiga åtgärderna i det andra kapitlet. Efter det kommer jag att redogöra för de långsiktiga åtgärderna i kapitel tre.

Efter att ha redogjort för det EG-rättsliga ramverket kommer jag att gå vidare till att beskriva diskussionen kring migration och utveckling. Inledningsvis kommer jag i kapitel fyra att ge lite bakgrundsinformation till den internationella migrationen för att sedan beskriva de bakomliggande orsakerna till migration. Sedan följer en redogörelse för diskussionen kring migration och utveckling där jag lyfter fram de samband mellan migration och utveckling som är av relevans för uppsatsen.

Jag kommer sedan att i kapitel fem analysera den här diskussionen för att finna en förklaring till varför EU har valt att använda sig av utvecklingshjälp som en långsiktig åtgärd för att minska migrationen och därmed svara på min inledande frågeställning.

Utifrån diskussionen om utveckling och migration kommer jag som nästa steg i kapitel fem att försöka göra en förutsägelse av vad de här åtgärderna i form av utvecklingshjälp kan få för resultat för migrationen. Därmed kommer jag att kunna svara på min huvudsakliga frågeställning.

Fortsättningsvis kommer jag i kapitel fem, också utifrån diskussionen kring migration och utveckling, att undersöka interaktionen mellan de långsiktiga och kortsiktiga åtgärderna och därmed föra ett resonemang kring följdfrågeställningen.

2 Kortsiktiga åtgärder

För att kunna prata om asyl- och migrationsfrågor inom EU faller det sig naturligt att börja med att redogöra för bakgrunden till samarbetet inom dessa frågor. Jag kommer därför att börja med en kort presentation av Maastrichtfördraget och Amsterdamfördraget som kan sägas utgöra grundvalen för detta samarbete. Karaktäristiskt för EU:s kortsiktiga åtgärder är att de fungerar som ett omedelbart begränsande av migrationen till unionen. De kortsiktiga åtgärderna vidtogs i takt med och som ett resultat av främst Schengensamarbetet, vilket jag sedan kommer att redogöra för. Vidare kommer jag att redogöra för artikel 63 i Romfördraget då detta är den legala grunden för unionens handlande inom asyl- och migrationsfrågor. Även de regler som stipulerats i och med Dublinkonventionen och senare Dublinförordningen kan tjäna som en förståelse för framväxten av EU:s kortsiktiga åtgärder. Viktigt att påpeka är att alla dessa regler och åtgärder som vidtagits av unionen har vuxit fram tillsammans och påverkat varandra i stor utsträckning. För att göra det hela något mer överskådligt har jag dock valt att göra den här uppdelningen.

2.1 Maastrichtfördraget

Maastrichtfördraget trädde ikraft den 1 november 1993 och innebar ett upprättande av Europeiska Unionen. Grunden för Europeiska Unionen utgjordes av Europeiska Gemenskaperna samt den politik och de samarbetsformer som stadgas i Maastrichtfördraget.³ Vidare stadgas i Maastrichtfördraget att Europeiska unionen skall ha som mål att bland annat tillförsäkra en fri rörlighet för personer inom unionen, samtidigt som åtgärder vidtas för att kontrollera de yttre gränserna, asyl och invandring.⁴

För migrationsområdets del innebar Maastrichtfördraget i första hand skapandet av Europeiska unionen med dess pelarsystem. Då migrationsfrågor länge hade betraktats som nationella angelägenheter placerades dessa därför i pelare nummer tre som då behandlade rättsliga och inrikesfrågor. Detta innebar att migrationspolitik fördes på en mellanstatlig nivå.⁵

2.2 Amsterdamfördraget

Amsterdamfördraget upprättades år 1997 och trädde ikraft två år senare, den 1 maj 1999. Syftet med Amsterdamfördraget var att se över och utvärdera vissa delar av EU-fördraget och resulterade därmed så småningom i ändringar och tillägg till tidigare fördrag.⁶ För asyl- och migrationsrätten inne-

³ Artikel 1, Maastrichtfördraget

⁴ Artikel 2, st 1, p 4, Maastrichtfördraget

⁵ Bernitz, Ulf, Europarättens grunder, 1995, s. 26

⁶ Allgårdh, Olof, Norberg, Sven, EU och EG-rätten, 1999, s 57

bar Amsterdamfördraget främst två stora förändringar. För det första flyttades frågor rörande asyl, migration och kontroll av EU:s yttre gränser från EU-fördraget till EG-fördraget, det vill säga från det mellanstatliga arbetet inom den tredje pelaren, där det polisiära och straffrättsliga samarbetet äger rum (där tidigare, före Amsterdamfördraget, rättsliga och inrikesfrågorna reglerades), till den överstatliga första pelaren som omfattar gemenskapsrätten.⁷ Detta innebär att de beslut som tas inom dessa områden blir en del av EG-rätten som är överordnad nationell lag och som i regel även har direkt effekt.⁸

För det andra införlivades i och med Amsterdamfördraget Schengensamarbetet (se mer nedan) inom EU. Artikel 14.2 Romfördraget stadgar att den inre marknaden skall vara fri från inre gränser för att garantera den fria rörelsen för varor, personer, tjänster och kapital. Detta skall sedan upprätthållas genom ett säkerställande av att åtgärder vidtas för att kontroller inte skall komma att genomföras.⁹

2.3 Schengensamarbetet

År 1985 enades Frankrike, Tyskland, Belgien, Nederländerna och Luxemburg om att avveckla personkontroller mellan de gemensamma gränserna, att stärka de yttre gränserna och att utveckla det polisiära och rättsliga samarbetet mellan staterna. Detta resulterade i Schengenavtalet och var början till Schengensamarbetet som då var fristående från EU. Det var dock inte förrän tio år senare, år 1995, som dessa tankar omsattes i praktiken i och med Schengenkonventionens ikraftträdande.¹⁰ Genom Amsterdamfördraget införlivades Schengensamarbetet i EU¹¹

Syftet med Schengensamarbetet är att personer skall kunna resa fritt inom Schengenländerna, om de befinner sig där lagligt, utan att behöva bli utsatta för passkontroller vid de inre gränserna. Däremot skall de yttre gränserna vara hårt bevakade, såväl vid inresa som vid utresa.¹² Schengenkonventionen innehåller regler som förhindrar asylsökanden dels från att söka asyl i flera länder, men också från att själva välja vilket land de vill få sin ansökan prövad i. Konventionen uppställer även en del ansvarsregler för vilket land som skall hållas ansvarig för att pröva asylsökande, men den saknar garantier för att prövningen verkligen görs.¹³

⁷ Allgårdh, Olof, Norberg, Sven, EU och EG-rätten, 1999, s. 88

⁸ Allgårdh, Olof, Norberg, Sven, EU och EG-rätten, 1999, s. 128

⁹ Artikel 62 Romfördraget

¹⁰ Ds 1997:38, Sveriges anslutning till Schengensamarbetet, s. 7 f

¹¹ Se ovan, under Amsterdamfördraget.

¹² Se artikel 2, 3 Schengenkonventionen

¹³ Artiklarna 29, 30, Schengenkonventionen

2.3.1 Transportöransvar

I takt med framväxten av Schengensamarbetet skapades regelverk med syfte att systematiskt och effektivt begränsa utlänningars vistelse och inträde inom gemenskapen. Ett sådant regelverk var transportansvaret som bygger på tanken att transportören skall hållas ansvarig för sina resenärer. För EU stipulerades detta ansvar för första gången i Schengenkonventionen, som dessutom förpliktigade medlemsstaterna att implementera detta ansvar i nationell lagstiftning. Enligt artikel 26 Schengenkonventionen görs transportören ansvarig för att utan dröjsmål transportera en person som nekas komma in i ett medlemsland, antingen till det land personen påbörjat sin resa, det land som utfärdat resedokumentet eller till ett annat tredje land som garanterat tillåter inresa. Med transportör omfattas både land-, sjö-, och lufttrafik. Transportören åläggs även ansvar för att vidta alla nödvändiga åtgärder som krävs för att tillförsäkra att resenärerna har de resedokument som krävs för inresa till medlemsstaternas territorium. Slutligen åläggs medlemsstaterna att införa sanktioner mot de transportörer som tar in personer till en medlemsstat utan nödvändiga resedokument, vilket har resulterat i oerhört höga bötesbelopp.¹⁴

2.3.2 Visum

En annan hörnsten inom Schengensamarbetet är den unisona visumpolitiken, där medlemsstaterna förbinder sig att anta gemensamma viseringsregler där de enas om vilka staters medborgare som behöver visum för att besöka området.¹⁵ Medlemsstaterna kom att kräva visum av alla de personer som kom från oroliga länder som statistiskt sätt tidigare genererat många asylsökanden. Detta tillsammans med transportöransvaret kom att garantera att den nya visumpolicyn upprätthölls. De här reglerna har kritiserats av bland annat UNHCR för att förhindra människor som är i stort skyddsbehov från att överhuvudtaget kunnat söka detta skydd genom att ta sig innanför EU:s gränser.¹⁶

2.3.3 SIS

Inom ramen för det polisiära och straffrättsliga samarbetet har parterna inom Schengensamarbetet upprättat Schengen Information System, (SIS) som är ett system utvecklat för spaning och efterlysning.¹⁷ Tanken är att medlemsstater skall kunna lägga in information rörande bland annat personers identitet och våldsbenägenhet.¹⁸ Med hjälp av SIS kan en medlemsstat spärra enskilda personer för inresa i Schengenområdet.¹⁹

¹⁴ Artikel 26, Schengenkonventionen

¹⁵ Artikel 9 Schengenkonventionen

¹⁶ Boccardi, Ingrid, Europe and Refugees – Towards an EU asylum Policy, 2002, s 48, 52

¹⁷ Den legala grunden finns i artikel 92 Schengenkonventionen

¹⁸ Artikel 94 Schengenkonventionen

¹⁹ Artikel 96 Schengenkonventionen

2.3.4 Återtagandeavtal

I återtagandeavtal regleras återtagande och återsändande av personer mellan två eller flera stater. Det finns i stora drag två olika sorters återtagandeavtal, där den ena sorten uteslutande reglerar ursprungsländers återtagande av dess medborgare, och den andra sorten reglerar transitländers återtagande av andra staters medborgare. Inom EU används återtagandeavtal för att förpliktiga stater utanför unionen att ta tillbaka både egna och andra medborgare som inte längre uppfyller kraven för att vistas inom unionen.²⁰

2.3.5 Kritik av Schengensamarbetet

Kritiker till Schengensamarbetet hävdar att de strikta visumreglerna, transportöransvaret, SIS och de yttre gränskontrollerna upprättats endast med syfte att bygga höga murar för att hålla tredjelandsmedborgare utanför. Detta tillsammans med alla de återtagandeavtal som slöts med stater utanför Schengensamarbetet indikerar att Schengenkonventionen delvis syftade till att skjuta undan ansvaret för asylsökanden på stater utanför samarbetet.²¹ De motargument som förts har varit att de enskilda Schengenparterna redan tidigare haft en hård visumpolicy och att de öppna inre gränserna snarare underlättat för exempelvis flyktingar då de kan röra sig fritt mellan länderna när de väl kommit in i en Schengenstat.

2.4 Artikel 63 Romfördraget

Den legala grunden för EU:s åtgärder inom asyl- och migrationsfrågor utgörs av artikel 63 Romfördraget. Där stadgas att rådet inom fem år, med vissa undantag²² efter Amsterdamfördragets ikraftträdande skall fatta beslut om åtgärder som avser asyl i enlighet med 1951 års Genèvekonvention om flyktingars rättsliga ställning och dess protokoll inom;

- kriterier och mekanismer för vilken medlemsstat som skall pröva en asylansökan från tredje land,
- miniminormer gällande mottagande av asylansökande,
- miniminormer för när medborgare i tredje land skall klassificeras som flykting och
- miniminormer för medlemsstaternas förfarande för att bevilja eller återkalla flyktingstatus.

I artikelns andra punkt föreskrivs att när det gäller flyktingar och fördrivna personer skall miniminormer tas för att ge dessa tillfälligt skydd och för att främja en balans mellan medlemsstaterna i fråga om emottagande av flyktingar. Vidare stadgas även att beslut skall fattas av Rådet inom invandringspolitik när det rör villkor för inresa och bosättning, normer för visering och längre uppehållstillstånd, olaglig invandring och under vilka förhållan-

²⁰ Gibney, Matthew, Hansen, Randall, Immigration and Asylum, s. 495, 2005

²¹ Boccardi, Ingrid, Europe and Refugees – Towards an EU asylum Policy, 2002, s. 42

²² För undantagen, se artikel 63 p 4 st 3 Romfördraget

den lagligt bosatta tredjelandsmedborgare i en medlemsstat får bosätta sig inom annan medlemsstat.²³

2.5 Dublinförordningen

Dublinkonventionen undertecknades i Dublin år 1990, men trädde inte ikraft förrän sju år senare, år 1997. År 2003 ersattes Dublinkonventionen av en förordning som brukar kallas Dublinförordningen/Dublin II förordningen.²⁴ Huvuddragen är desamma i både konventionen och förordningen, men det som är av vikt i sammanhanget är det faktum att regelverket tog formen av en förordning som har direkt effekt och är bindande för alla medlemsländer. Förutom medlemsländerna är även Norge och Island anslutna till förordningen genom ett särskilt avtal och Schweiz har röstat för att ansluta sig till förordningen och kommer att implementera den fullt ut under 2008.²⁵

Syftet med Dublinförordningen är att utkristallisera vilken medlemsstat som bär ansvar för att pröva en asylansökan från en tredjelandsmedborgare.²⁶ Då dessa regler är snarlika Schengenkonventionens ansvarsregler övertogs dessa av Dublinförordningen.²⁷ Förordningen bygger på första asyllandsprincipen som innebär att en asylsökande skall få sin ansökan prövad i det första säkra land vederbörande kommer till.²⁸ Tanken är också att en asylsökande bara skall ha en chans att söka asyl och regelverket förhindrar därför att asylsökande söker asyl i flera medlemsländer genom att skicka tillbaka den sökande till det land som bär ansvar för prövningen.²⁹

2.5.1 EUODAC

År 2000 upprättades den centrala databasen för fingeravtryck EUODAC, som ett komplement och hjälpinstrument till dåvarande Dublinkonventionen, numera Dublinförordningen.³⁰ Genom att stater tar fingeravtryck på asylsökande över 14 år skall de sedan kunna matcha dessa avtryck i databasen för att kontrollera att den asylsökande inte sökt asyl i ett annat medlemsland.³¹ Om fingeravtrycket redan är registrerat i ett annat medlemsland skickas den asylsökande tillbaka till detta land i enlighet med Dublinförordningen.³²

²³ Artikel 36 punkterna 3, 4, Romfördraget

²⁴ Artikel 24 Dublinförordningen

²⁵ ECRE, "Report on the application of the Dublin II Regulation in Europe", 2006, återfinns på Tema asyl och integrations hemsida, www.temaasyl.se.

²⁶ Artikel 1, Dublinförordningen

²⁷ Kok, Laura, "The Dublin Regulation", a UNHCR discussion paper, 2006, återfinns på UNHCR:s hemsida www.UNHCR.se

²⁸ Artikel 13, Dublinförordningen

²⁹ Artikel 16, Dublinförordningen

³⁰ Artikel 1, Council Regulation 2725/2000 ("EUODAC")

³¹ Artikel 4, Council Regulation 2725/2000 ("EUODAC")

³² Se Dublinförordningen, särskilt artikel 13.

2.6 Sammanfattning

Asyl- och migrationsfrågor som kom att hamna under det mellanstatliga samarbetet i och med Maastrichtfördraget, flyttades i takt med Amsterdamfördragets ikraftträdande till att istället bli en del av EG-rätten. I och med Amsterdamfördragets ikraftträdande införlivades också Schengensamarbetet inom EU. Transportöransvaret, visumkraven, de strängare gränskontrollerna, återtagandeaftalen och SIS, som alla har skapats eller förstärkts inom ramen för Schengensamarbetet, är karaktäristiska för EU:s kortsiktiga åtgärder för att begränsa migrationen till unionen.

3 Långsiktiga åtgärder

EU:s medlemsstater har sedan början av 1990-talet gjort vissa försök att utreda de bakomliggande orsakerna till migration och i synnerhet till flyktingströmmarna. Tidigare har medlemsstaterna enbart fokuserat på att begränsa migrationen på olika sätt genom omedelbara åtgärder, men nu insågs vikten av att utreda orsakerna till migrationen. Syftet och tanken bakom detta torde vara att när man väl har kartlagt orsakerna till varför människor flyr kan man redan i ett tidigt skede förhindra flykten och dessutom arbeta preventivt för att migrationssituationen inte behöver uppstå överhuvudtaget. Detta är därmed ett nödvändigt steg för att nå långsiktiga och preventiva lösningar på migrationsrörelserna.³³

Europeiska rådet har vid ett flertal tillfällen träffats för att diskutera unionens asyl- och migrationspolitik, först i Tammerfors och senare bland annat i Haag och Sevilla. Jag kommer att redogöra för huvuddragen i de diskussioner som ägde rum under de här mötena. Jag kommer också att redogöra för HLWG som skapades med syfte att upprätta handlingsplaner där de bakomliggande orsakerna till migration beskrevs. Avslutningsvis kommer jag att redogöra för huvuddragen från den migrationskonferens som hölls i Rabat år 2006.

3.1 Tammerfors

I takt med att migrationsfrågor blev en del av gemenskapsrätten i och med Amsterdamfördraget, förstärktes möjligheterna till samarbete kring en utredning av orsakerna till migrationen. Europeiska rådet samlades därför i december 1999 i finländska Tammerfors för att diskutera unionens asyl- och migrationspolitik. Europeiska rådet enades då, i enlighet med Amsterdamfördraget, om att upprätta en gemensam politik inom dessa områden vilket resulterade i ett program med fokus på fyra olika frågor.

För det första lades nu grunden för en harmonisering av medlemsstaternas asylsystem som sedan kom att kallas Common European Asylum System (CEAS) och som skulle bygga på 1951 års Genèvekonvention om flyktingars rättsliga ställning. Inom detta asylsystem valde Europeiska rådet att lägga fokus på att utkristallisera regler för vilken medlemsstat som bär ansvar för att pröva en asylansökan, upprätta en gemensam standard för asylproceduren, definiera innehållet och diskutera klassificeringen av flyktingstatus och upprätta miniminormer för mottagande av asylsökande.³⁴

För det andra beslutade Europeiska rådet att arbeta för att tredjelandsmedborgare behandlas på ett rättvist sätt, och målet blev att de skulle tillförsäk-

³³ Boswell, Christina, "Addressing the causes of migratory and refuge movement: the role of the European Union", 2002

³⁴ Geddes, Andrew, "Europe's border relationships and international migration", 2005, s. 787-806

ras rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med andra EU-medborgare. Detta arbete grundades till stor del av viljan att bekämpa den rasism som vuxit sig allt starkare och på olika sätt hotar den Europeiska unionens välfärd.

Europeiska rådet beslutade som den tredje stora frågan att eftersträva en mer effektiv hantering av migrationsströmmar, vilket mer eller mindre innebar att på olika sätt begränsa migrationen, exempelvis genom strängare krav på visum, upprätta hårdare regler gällande illegal migration, stärka bevakningen av EU:s yttre gränserna, sluta återtagandeaftal med ursprungsländer och så vidare.

Kanske för första gången erkändes nu på allvar vikten och behovet av ett långsiktigt och preventivt åtgärdsprogram för förhindrandet av migration med utgångspunkt i migrationens bakomliggande orsaker. Europeiska rådet kom fram till att EU behöver skapa ett mer omfattande angreppssätt till migration där man även ser till mänskliga och politiska rättigheter och utvecklingsfrågor i ursprungs- och transitländerna. Den fjärde stora frågan som Europeiska rådet valde att lägga vikt vid var att arbeta aktivt för att ingå partnerskap med ursprungsländer och därmed lyfta fram och arbeta med mänskliga rättigheter, fattigdomsbekämpning, förbättrade levnadsförhållanden och andra utvecklingsfrågor.³⁵

På mötet i Tammerfors beslutade Europeiska rådet även att ge fortsatt mandat till HLWG för att dess arbete skulle kunna fortlöpa.³⁶

3.2 HLWG

I december 1998 upprättades the High Level Working Group on Asylum and Migration, (HLWG), med syfte att skapa handlingsplaner där de bakomliggande orsakerna till migration beskrevs. Inledningsvis var tanken att HLWG skulle upprätta handlingsplaner för Marocko, Albanien, Afghanistan, Sri Lanka, Somalia och Irak – de sex länder som generade mest emigranter och flyktingar till Europa. HLWG:s arbetsområde kom senare att utökas till att även omfatta andra länder som flyktingar och emigranter härstammar från.³⁷ Generellt innehåller handlingsplanerna förslag till operativa åtgärder för samarbete med tredje länder rörande utrikespolitik, utveckling och ekonomiskt bistånd, migration och asyl. Handlingsplanerna gav uttryck för ett första försök av EU att skapa en sammanhängande och heltäckande bild av orsaker till migration i ursprungsländerna.³⁸

I de första handlingsplanerna som upprättades låg fokus enbart på ekonomisk migration och dess uppkomst, medan senare handlingsplaner även behandlat migration av andra orsaker än övervägande ekonomiska. De åtgär-

³⁵ Castles, Stephen mfl, States of conflict, 2003, s. 34-36

³⁶ Castles, Stephen mfl, States of conflict, 2003, s. 36

³⁷ Lindström, Channe ”European Union Policy on Asylum and Immigration,” 2005, s 595

³⁸ Council of the European Union (2000a), § 10

der som föreslagits för att komma tillrätta med migrationen är bland annat fattigdomsbekämpning, skydd av mänskliga rättigheter, främjande av demokrati, social och ekonomisk utveckling, konfliktförebyggande, samarbete med UNHCR och andra organisationer med mänskliga rättigheter i fokus och återtagandeavtal.³⁹ Vid en implementering av handlingsplanerna kommer dessa mestadels att ta form av utvecklingsbidrag. HLWG:s arbete har stannats av och de första sex handlingsplanerna har inte erhållit den budget som krävs för att de skall kunna implementeras fullt ut.⁴⁰

Handlingsplanerna har fått stark kritik för att de inte uppfyllt syftet om långsiktiga och preventiva åtgärder. Åtgärder såsom konfliktlösning och fattigdomsbekämpning har behandlats väldigt kort och utan större engagemang, medan fokus i handlingsplanerna har legat på migrationskontroll och begränsning. Kritik har också framförts för att HWLG inte tagit hänsyn och beaktat de kränkningar som skett av mänskliga rättigheter i de länder där de upprättat handlingsplaner för och följaktligen inte heller främjat skydd för dessa människor. Handlingsplanerna utformades dessutom inte i samverkan med de berörda länderna, trots att Europeiska rådet i Tammerfors satte upp det som ett av de fyra målen. Slutligen och kanske allra mest allvarligt med tanke på dess syfte, har handlingsplanerna kritiserats för att vara totalt tandlösa då de saknat konkreta och effektiva åtgärder.⁴¹

3.3 Sevilla

Europeiska rådet träffades två dagar i juni år 2002 i Sevilla för att bland annat diskutera ett påskyndande av genomförandet av det program som antogs i Tammerfors. Europeiska rådet upprepade slutsatserna från mötet i Tammerfors och konstaterade att en strategi för att ta itu med orsakerna till den illegala migrationen skulle förbli ett mål på lång sikt. Till denna strategi hörde ett intensifierat ekonomiskt samarbete, handelsutveckling, utvecklingsbistånd och konfliktförebyggande.⁴² Detta var i stora drag vad som nämndes om långsiktiga åtgärder.

Det som kom att intressera Europeiska rådet allra mest och som därmed blev den stora huvudfrågan under mötet var hur man på ett effektivt sätt kan få slut på den illegala immigrationen till Europa. Europeiska rådet klargjorde att de åtgärder som skall vidtas måste ligga i linje med en asylpolitik som följer och respekterar internationella konventioner såsom 1951 års Genèvekonvention om flyktingars rättsliga ställning, samtidigt som de skall utgöra en effektiv och beslutsam kamp mot illegal migration.⁴³ Olika kortsiktiga åtgärder för att få bukt med den illegala migrationen presenterades under mötet, varav största fokus riktades på tillbakasändande och att ingå återta-

³⁹ Council of the European Union (2000a), § 11

⁴⁰ Van Selm, Joanne, "Immigration and Asylum or Foreign Policy: The EU's Approach to Migrants", 2002, s.14

⁴¹ Castles, Stephen mfl, States of conflict, 2003, s. 37-39

⁴² Europeiska Unionens råd, dokumentnummer 13463/02, punkt 33

⁴³ Europeiska Unionens råd, dokumentnummer 13463/02, punkt 28

gandeavtal med ursprungsländer.⁴⁴ Europeiska rådet diskuterade också huruvida det var möjligt att villkora utvecklingsbistånd på så sätt att ovilja från ursprungsländernas sida att ingå exempelvis återtagandeavtal skulle kunna resultera i minskade bistånd, vilket rådet beslöt vara rättfärdigat i vissa fall.⁴⁵

3.4 Haagprogrammet

År 2004 möttes Europeiska rådet igen, denna gång i Haag, för att dra upp nya riktlinjer för ännu en femårsperiod och utvärdera det arbete som åstadkommit så långt i strävan efter ett gemensamt asyl- och migrationssystem. Europeiska rådet enades om tio frågor att arbeta mer med i syfte att stärka områdena frihet, säkerhet och rättvisa, som kom att gå under namnet Haagprogrammet. De flesta av de här frågorna var en vidareutveckling av det man kommit överens om i Tammerfors, med undantag för kampen mot terrorism som blivit en högprioriterad fråga efter den 11 september. Europeiska rådet betonade bland annat att fler insatser måste göras för att bekämpa den illegala migrationen, för att intensifiera samarbetet med tredjeländer i fråga om återsändande och återtagande, för att ytterligare stärka unionens gränser och för att utforma en effektiv viseringspolitik.⁴⁶ Fokus lades med andra ord på att begränsa migrationen till unionen med hjälp av kortsiktiga åtgärder. Haagprogrammet betydde några steg tillbaka för arbetet med de förebyggande åtgärderna då de inte nämndes överhuvudtaget.

3.5 Rabatkonferensen

I juli år 2006 träffades 60 ledare för de största afrikanska länderna och ministrar från EU i Rabat, Marocko, för att diskutera utveckling och migration. Fokus låg på den illegala immigrationen och EU antog en handlingsplan som innebar att unionen ska ge utvecklingsbistånd på 18 miljarder euro under en sjuårsperiod mot att de afrikanska länderna på olika sätt förhindrar den illegala immigrationen till Europa. Tanken med utvecklingsbiståndet är att det skall verka preventivt för att migrationen inte skall behöva uppstå. Mestadels låg fokus dock på en förstärkning av kortsiktiga åtgärder såsom gränskontroller och återtagandeavtal. Handlingsplanen har fortfarande inte antagits av de afrikanska länderna, och det råder stor ovisshet om den kommer att accepteras och om den överhuvudtaget kommer att påverka migrationen i den riktning den är tänkt.⁴⁷

Den största anledningen till att många ställer sig kritiska till handlingsplanen är av ekonomisk natur. Den har fått mycket kritik för att inte på ett tillfredsställande sätt ha utrett de ekonomiska faktorer som verkligen orsakar

⁴⁴ Europeiska Unionens råd, dokumentnummer 13463/02, punkt 30

⁴⁵ Niessen, Jan, Five Years of EU migration and asylum policymaking under the Amsterdam and Tampere mandates, s. 31, 2004, Migration Policy Group, Bryssel

⁴⁶ EU:s webbportal, www.europa.eu, "Haagprogrammet: tio prioriteringar för de kommande fem åren", 2005

⁴⁷ Noll, Gregor, The Euro-African migration conference, Open Democracy, 14/7-06

migrationen till Europa. Det utvecklingsbistånd som EU lockar med är stort, men det är inte tillräckligt stort för att länderna i Afrika skall tjäna på det. För många afrikanska länder är den andra största inkomstkällan det som på engelska brukar kallas remittance, det vill säga de pengar och bidrag som emigrerade medborgare tjänar ihop för att sedan skicka hem till familj och vänner i ursprungsländerna. År 2004 översteg de här pennigförsändelserna till utvecklingsländer 120 miljarder US-dollar.⁴⁸ Det blir därmed inte ekonomiskt lönsamt för de afrikanska länderna att ta emot EU:s utvecklingsbistånd när de riskerar att gå miste om penningförsändelser från dess emigranter.⁴⁹

3.6 Sammanfattning

EU har under senare år arbetat aktivt för att upprätta en gemensam asyl- och migrationspolitik som syftar till att på olika sätt begränsa migrationen till Europa. Störst fokus har legat på att vidta kortsiktiga åtgärder för att nå en omedelbar begränsning av migrationen. Detta har gjorts genom bland annat införandet av stränga visumkrav, transportöransvar, gränskontroller och återtagandeavtal. Sedan slutet av 90-talet har EU även börjat diskutera och utreda de bakomliggande orsakerna till migration. Syftet med den här diskussionen är att arbeta preventivt med långsiktiga åtgärder för att förhindra migrationens uppkomst från allra första början. En genomgående sådan åtgärd inom EU:s migrationspolitik är främjandet av utvecklingen i ursprungsländerna genom olika former av utvecklingshjälp. Arbetet med de långsiktiga åtgärderna har inte varit prioriterat och har därför gått långsamt och ibland stannat av helt. Det har dock tagit ny fart i och med Rabatkonferensen där migration och utveckling var temat för mötet. Där betonades vikten av och sambandet mellan utveckling och migration, något som jag kommer att redogöra för mer i nästa kapitel.

⁴⁸ IOM, World migration report, 2005, s. 269

⁴⁹ Noll, Gregor, The Euro-African migration conference, Open Democracy, 14/7-06

4 Migration och utveckling

Migration och utveckling är sammankopplade på många sätt. Trots detta har migration och utveckling länge behandlats som två separata områden. Nyligen har man dock börjat se och förstå hur dessa områden hänger ihop och hur man kan arbeta med dem tillsammans.⁵⁰ Diskussionen kring migrationens effekter på utveckling har förändrats från att ha varit relativt negativ med starkt fokus på det fenomen som gått under beteckningen ”brain drain” (se mer nedan), till att ta en mer positiv vändning och istället se till de fördelar som exempelvis penningförsändelser inneburit för sändarstaterna.⁵¹

Då det här kapitlet handlar om migration och utveckling kommer jag inledningsvis att redogöra för trender inom den internationella migrationen och sedan diskutera begreppet utveckling för att sedan beskriva orsakerna till migrationens uppkomst. Jag kommer härefter att beskriva och reda ut sambanden mellan migration och utveckling, och hur de påverkar varandra.

4.1 Migration

Idag lever cirka 191 miljoner människor, cirka 2,9% av världens befolkning, i länder där de inte är födda.⁵² År 2000 var siffran 175 miljoner, varav cirka 80-97 miljoner var människor som emigrerat för att arbeta, inklusive deras familjer, och cirka 12-14,5 miljoner utgjordes av flyktingar som lyckats ta sig till andra länder. Det största antalet flyktingar har dock inte möjligheten att ta sig till andra länder, utan förblir därför interna flyktingar och uppgick år 2000 till ca 20-25 miljoner.⁵³ De flesta emigranter, både av ekonomisk och av framtingad karaktär, emigrerar inte från utvecklingsländer till utvecklade länder, utan rör sig mellan utvecklade länder.⁵⁴ Emigranter till de europeiska länderna kommer till 47 % från andra europeiska länder, 27% från Afrika, 14 % från Asien och 10% från Nord- och Sydamerika.⁵⁵ År 2005 utgjordes 9 % av Europas befolkning av immigranter, och blev därmed den världsdel som attraherat flest immigranter.⁵⁶

Det pratas ofta och mycket om hur migrationen i världen har ökat under den senaste tiden. Detta är sant till viss del, då det exempelvis endast levde 75

⁵⁰ Engberg-Pedersen mfl, *The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options*, 2002, s. 49

⁵¹ Usher, Erica för International Organization for Migration, *The Millennium Development Goals and Migration*, 2005, s. 10

⁵² IOM:s hemsida, <http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp> ”Fact and figures”, 2007

⁵³ Engberg-Pedersen, *The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options State-of-the-Art Overview*, 2002, s. 6

⁵⁴ Engberg-Pedersen mfl, *The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options*, 2002, s. 51

⁵⁵ Engberg-Pedersen, *The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options State-of-the-Art Overview*, 2002, s. 18

⁵⁶ DESA, ”Trends in total migrant stock: the 2005 revision”, 2006, s. 1-3, återfinns på FN:s hemsida, www.un.org

miljoner människor utanför det land de var födda i år 1960. Lite mer än en fördubbling av den här siffran har därmed skett under en 40-års period. Man måste dock ha i åtanke att världens befolkning då endast var hälften så stor som den är idag. Ser man istället proportionellt, kan man se att migrationen har ökat något mer än befolkningstillväxten, från 2,5 procent år 1960, till 2,9 procent år 2000.⁵⁷ De huvudsakliga anledningarna till att det skett en ökning av migrationen under den senaste tiden är avkolonialiseringen i söder och kommunismens fall i öst som båda öppnat upp för en rörlighet av människor.⁵⁸

Det som verkligen har förändrats under det senaste halvsekllet är därför inte så mycket migrationens omfång, utan snarare dess riktning. För 45 år sedan befann sig de flesta emigranterna i utvecklingsländer, medan emigrationen idag har flyttats mellan och till utvecklade länder. Dessutom är dagens emigranter utspridda på betydligt färre länder idag än för ett halvt sekel sedan.⁵⁹

Traditionellt sätt har de flesta emigranterna bestått av unga män med en något bättre utbildning än den genomsnittliga befolkningens.⁶⁰ Kvinnor har också emigrerat i alla tider, men då oftast i egenskap av maka eller dotter. Nu har dock kvinnor intagit en betydligt mer aktiv roll i emigrationsprocessen och emigrerar idag själva eller som ledare för familjen och utgör nu också i stort sätt hälften av alla emigranter. (49% år 2000)⁶¹

4.2 Utveckling

Utveckling är ett oerhört komplext begrepp. Trots det används begreppet flitigt av EU:s beslutsfattare, vilket sedan återspeglas i dess migrationspolitik, utan att någon tydlig definition görs. Begreppet utveckling rymmer många aspekter, inte bara av ekonomisk natur, utan även, och kanske i viss mån främst, av social och politisk natur.⁶² Eftersom jag har valt att fokusera på EU:s långsiktiga åtgärder i form av utvecklingshjälp är det för mig viktigt med en diskussion kring innebörden av begreppet utveckling, inte minst för att denna diskussion saknas i det material som jag har undersökt.

Traditionellt har utveckling definierats enbart utifrån ekonomiska aspekter. Numera tas det hänsyn även till andra faktorer av social och politisk karaktär. Detta har bland annat resulterat i en komplettering av statistik om ekonomisk tillväxt med exempelvis sociala aspekter när utveckling mäts. Ett exempel på detta, som jag senare kommer att använda mig av, är the Human Development Index (HDI) som är framtaget av the United Nation Develop-

⁵⁷ IOM, World migration report, 2005, s. 379

⁵⁸ Engberg-Pedersen, The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options State-of-the-Art Overview, 2002, s. 6

⁵⁹ IOM, World migration report, 2005, s. 379

⁶⁰ Engberg-Pedersen, The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options State-of-the-Art Overview, 2002, s. 19

⁶¹ Usher, Erica för International Organization for Migration, The Millenium Development Goals and Migration, 2005, s. 18 f

⁶² Thirlwall, A.P, "Development as economic growth", 2002, s. 41-44

ment Programme (UNDP) där hänsyn tas till förväntad livslängd, uppnådd grundskoleutbildning och levnadsstandard. Sammanfattningsvis rymmer begreppet utveckling ekonomiska, sociala och politiska aspekter som måste tas hänsyn till när en diskussion kring ett lands utveckling förs.⁶³ Även om det inte tydligt framgår hur utveckling definieras inom ramen för EU:s migrationspolitik är detta den innebörd jag lägger i begreppet utveckling och det är utifrån den här definitionen som jag fortsättningsvis kommer att prata om utveckling.

4.3 Orsaker till migration

Som jag tidigare skrivit är en förutsättning för att kunna arbeta med preventiva långsiktiga migrationsåtgärder att man utreder de bakomliggande orsakerna till migration. Som ett första steg i en redogörelse för samspelet mellan migration och utveckling krävs därför en beskrivning av den internationella migrationen och en utredning av de bakomliggande orsakerna till migration. Jag kommer att göra en översiktlig beskrivning av migrationens orsaker till Europa med fokus på utveckling då detta är mest relevant för den fortsatta diskussionen. Jag har hittills pratat om migration i dess helhet utan att närmare gå in på dess olika beståndsdelar då EU har som ambition att begränsa all sorts migration, även om tonvikt lagts på den så kallade illegala. Nu finner jag det dock relevant att dela upp begreppet migration i ekonomisk migration och framtvingad migration, trots att det är svårt att göra en klar skillnad mellan dessa då de ofta utgörs av en kombination. Med ekonomisk migration menas här migration som har sin bakomliggande orsak i främst ekonomiska överväganden, medan den framtvingade migrationen har sin grund i mer renodlade livshotande situationer såsom krig, förföljelse och naturkatastrofer.

Det är allmänt vedertaget att internationell migration uppstår som ett resultat av obalans i befolkningsstillväxt och materiella resurser. Om de materiella resurserna och levnadsstandarderna inte korrelerar med befolkningsstillväxten i ett land startar en emigrationsprocess till länder där denna nivå är mer jämn.⁶⁴

Inom området för migration pratas ofta om faktorer som dels driver människor från deras ursprungsländer och dels faktorer som drar eller lockar dessa människor till nya länder, (på engelska push and pull factors). Det är ofta oerhört svårt att kartlägga exakt vilka faktorer som är de styrande då det ofta är en kombination av flera faktorer som till slut blir avgörande för att människor migrerar. Dessutom är faktorerna väldigt tätt sammanflätade och det är ibland svårt att avgöra vad som är orsak och vad som är verkan. För att undkomma den problematiken görs ibland en uppdelning av bakomliggande strukturella orsaker och utlösande faktorer.⁶⁵ Exempelvis kan utlösande fak-

⁶³ Thirlwall, A.P, "Development as economic growth", 2002, s. 41-44

⁶⁴ Engberg-Pedersen, The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options State-of-the-Art Overview, 2002, s. 11

⁶⁵ Boswell, Christina, "Addressing the causes of migratory and refugee movement: the role of the European Union", 2002, s 4

torer såsom inbördeskrig orsakas av bakomliggande orsaker som fattigdom. Trots att det är omöjligt att spåra exakta faktorer som utlöser migration, är forskare överens om att det finns vissa grundläggande faktorer som är av avgörande vikt.

4.3.1 Framtvingad migration

När det gäller framtvingad migration är de mest påfallande faktorerna som driver människor till flykt förföljelse och konflikter till följd av förtryck av minoriteter, etniska konflikter och inbördeskrig. En annan vanligt förekommande faktor som kanske inte är en bakomliggande orsak, utan snarare symptom på konflikter, men som ändå driver människor från sina hemländer är en hög mängd interna flyktingar. Andra faktorer såsom fattigdom, lågt HDI-värde och låg livslängd som alla traditionellt förknippas med låg utveckling är också av betydelse, men inte av sådan avgörande betydelse som faktorer förknippade med konflikter. Fattigdom spelar dock en stor roll i sammanhanget då internationella och allra främst interna flyktingar, som båda utgör en stor del av den framtvingade migrationen, tillhör en ekonomiskt väldigt fattig del av världsbefolkningen. Just för att dessa personer saknar ekonomiska tillgångar påverkar detta dock inte migrationen till Europa då de endast har möjlighet att fly inom landet och eventuellt till något grannland, och därmed inte kan ta sig till Europa. Även befolkningstäthet och hög analfabetism är drivande faktorer. Andra drivande faktorer som ofta inte tas hänsyn till är genusrelaterat våld genom exempelvis systematiska våldtäkter mot kvinnor och flickor från minoriteter i etniska konflikter och genusrelaterat våld kopplat till olika sedvänjor såsom kvinnlig könsstympning.⁶⁶

För den framtvingade migrationen är faktorer som lockar i mottagarländerna inte av samma betydelse som för den ekonomiska migrationen, då störst fokus läggs på att komma från sitt ursprungsland och inte så mycket på vilket land man ämnar komma till. Vissa faktorer är dock av betydelse såsom fred, demokrati, rättssäkerhet, respekt för mänskliga rättigheter och andra parametrar för att människor skall kunna erhålla skydd och leva i säkerhet. Även ekonomiska faktorer som utvecklad välfärd och sjukvård kan vara av betydelse för att locka den framtvingade migrationen. Koloniala band är också av betydelse på så sätt att emigranter dras till samma språk och dialekter.⁶⁷

4.3.2 Ekonomisk migration

Gällande den ekonomiska migrationen är de faktorer som driver emigranter från sina ursprungsländer främst ekonomisk instabilitet som resulterar i hög arbetslöshet, låga löner och dåliga levnadsförhållanden med svårigheter att

⁶⁶ Castles, Stephen, Loughna, Sean, "Trends in Asylum Migration to Industrialized Countries: 1990-2001", 2003, s. 14-20

⁶⁷ Castles, Stephen, Loughna, Sean, "Trends in Asylum Migration to Industrialized Countries: 1990-2001", 2003, s. 21

försörja sig.⁶⁸ Även faktorer såsom fattigdom, lågt HDI-värde, låg medellivslängd och befolkningstäthet är relevanta för att driva människor från sina ursprungsländer.

På engelska brukar man tala om ”the migration hump”, vilket innebär att så länge de stora skillnaderna i inkomster mellan olika länder kvarstår kommer den ekonomiska migrationen att fortgå. Endast när dessa skillnader justeras och jämnas ut kan migrationen avta.⁶⁹ Detta, det vill säga de högre inkomsterna, är den främsta faktorn som lockar ekonomiska emigranter från sina ursprungsländer. Efterfrågan av arbetskraft är också en starkt styrande kraft. Andra faktorer som attraherar ekonomiska emigranter är, i likhet med de framtvingade emigranterna, utvecklad välfärd och sjukvård, rättsäkerhet och diaspora.⁷⁰

4.4 Samband mellan migration och utveckling

Genom historien har migration haft ett starkt samband med ekonomisk och social utveckling och något tvetydigt ofta setts både som ett resultat av obalans i utvecklingen och som främjande av utvecklingen. Bedömningen av hur migration påverkat utveckling har med andra ord varierat över tiden och pendlat mellan att ha setts som att den gagnar utveckling till att den är direkt skadlig för utveckling. Särskilt tydlig har den här skiftande synen varit i Europa, då man gick från att ha betraktat immigration som både en faktor som stimulerade och bidrog till ekonomisk tillväxt i Europa och som gynnade utvecklingen i ursprungsländerna, till under senare delen av 1900-talet då man betraktade immigrationen som en belastning där immigrationsströmmarna uppnått oacceptabla nivåer. Den här skiftningen i synsätt låg sedan till grund för den restriktiva migrationspolitik EU kom att föra.⁷¹

Tidigare har man varit överens om att migration och utveckling interagerar på så sätt att utveckling kan dämpa migration. Nu verkar det dock vara allmänt vedertaget att utveckling på kort sikt snarare främjar än lägger band på migrationen. För att kunna emigrera krävs förutom ekonomiska tillgångar även kunskap och sociala kontakter och nätverk. Det är med andra ord inte de allra fattigaste människorna som har möjlighet att emigrera. När utveckling främjas innebär detta att man ger människor både de ekonomiska resurser som krävs, samt även tillgång till den kunskap och de kontakter som krävs för att kunna emigrera.⁷² Vissa beskriver förhållandet mellan utveckling och migration i form av en U-kurva, där migrationen kommer att öka i

⁶⁸ Boswell, Christina, “Addressing the causes of migratory and refuge movement: the role of the European Union”, 2002, s 10

⁶⁹ Noll, Gregor, The Euro-African migration conference, Open Democracy, 14/7-06

⁷⁰ Boswell, Christina, “Addressing the causes of migratory and refuge movement: the role of the European Union”, 2002, s 15

⁷¹ Engberg-Pedersen, The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options State-of-the-Art Overview, 2002, s. 4 f

⁷² de Haas, Hain, “International migration, remittances and development: myths and facts”, 2005, s. 3

takt med att utveckling tar fart, fram till en viss punkt där migrationen istället börjar avta. På längre sikt leder därmed utveckling i ursprungsländerna till en minskad emigration.⁷³

4.4.1 Brain Drain

Det fenomen som på engelska har blivit känt som brain drain innebär en förlust för utvecklingsländer av högutbildad arbetskraft som emigrerar till utvecklade länder för att kunna erhålla högre löner.⁷⁴ Det är svårt att veta exakt hur stor den här förlusten är då de flesta av dessa länder inte för statistik över hur många som emigrerar. Uppskattningsvis har dock cirka 20 000 högutbildade emigranter lämnat Afrika årligen sedan år 1990.⁷⁵

Det råder starkt delade meningar kring effekterna av brain drain i ursprungsländerna. Vissa menar att förlusten av arbetskraft kompenseras av penningförsändelser och därmed inte får några negativa effekter för utvecklingen i ursprungsländerna. Andra menar att den förlorade arbetskraften innebär sådana förluster i kunskap att den inte går att kompensera med pengar.⁷⁶ Detta kan dock vara avhängigt hur landet ifråga ser ut. Gäller det ett land som lider brist på högutbildade får det uppenbarligen allvarliga konsekvenser för landet om de få högutbildade som finns emigrerar, jämfört med ett land som har gott om högutbildade. Vissa pekar också på det faktum att högutbildade inte bara emigrerar för att erhålla en högre lön, utan för att erhålla ett arbete överhuvudtaget då det är brist på dessa i hemlandet.⁷⁷

Det råder med andra ord ingen konsensus kring de generella effekterna för utvecklingsländer av förlusten av högutbildad arbetskraft, då de är beroende av en mängd olika faktorer som det måste tas hänsyn till i varje specifikt fall. Sammanfattningsvis kan dock sägas att de objektiva kriterierna för att ett land skall ha drabbats av brain drain är att det skall ha skett en betydande förlust av högutbildad arbetskraft som resulterat i negativa ekonomiska konsekvenser för landet ifråga.⁷⁸

4.4.2 Penningförsändelser

Emigranternas bidrag till utvecklingen i ursprungsländerna genom penningförsändelser är som jag tidigare beskrivit av ofantlig betydelse då det rör sig om oerhört stora summor. Hur stora dessa penningförsändelser är varierar något beroende på hur man mäter, men år 2004 uppgick dessa till 126 miljarder US dollar som går till utvecklingsländer världen över.⁷⁹ Dessa pen-

⁷³ Hermele, Kenneth, "The discourse on Migration and Development", 1997, s. 143

⁷⁴ Usher, Erica för International Organization for Migration, The Millenium Development Goals and Migration, 2005, s. 10

⁷⁵ Usher, Erica för International Organization for Migration, The Millenium Development Goals and Migration, 2005, s. 14 f

⁷⁶ Palme, Joakim, Tamas, Kristof, "Boosting the benefits of migration for development", 2006, s. 18-21

⁷⁷ IOM, World migration report, 2005, s. 175

⁷⁸ Lucas, Robert, International Migration and Economic Development, 2005, s. 117

⁷⁹ IOM, World migration report, 2005, s. 269

ningförsändelser utgör därmed en stor del av pengaflödet i världen, och överstiger avsevärt alla utländska utvecklingsbistånd. Penningförsändelser från ekonomiska emigranter går huvudsakligen till lägre medel-och låginkomstländer. De lägre medelinkomstländerna erhåller de största beloppen, medan penningförsändelserna för låginkomstländerna utgör betydligt större del av det totala utländska penningflödet. I slutet av 1990-talet utgjorde penningförsändelser och utvecklingsbistånd till låginkomstländer lika stora delar, vars en tredjedel av det totala internationella flödet. Tar man med penningförsändelser via inofficiella kanaler i beräkningen översteg dessa de utländska utvecklingsbistånden.

Penningförsändelserna utgör ofta stora bidrag för familjen som är kvar i ursprungsländerna och används exempelvis som större eller mindre del av försörjningen, till att betala tillbaka skuld, till utbildning och investering i kapitalvaror. Penningförsändelserna kommer även hela byar och samhällen tillgodo då familjerna investerar dessa i skolor, sjukhus, jordbruk och småföretag.⁸⁰ Studier har dessutom visat att familjer som blir tillhandahållna penningförsändelser är mer måna om att investera än andra familjer.⁸¹

Penningförsändelser till familjer i konfliktfyllda länder hjälper familjerna att överleva och upprätthålla samhällena under konflikterna. När konflikterna ebbat ut fungerar penningförsändelserna som hjälp för att återuppbygga samhällena. Å andra sidan kan pengarna också användas till att stötta någon part i konflikten och därmed leda till en upptrappning av våldet eller att förhindra dess upphörande.⁸²

Sammanfattningsvis kan det sägas att fördelarna med penningförsändelser är att de både bidrar till en ökad konsumtion och till utveckling i ursprungsländerna. Dessutom påverkas penningförsändelserna inte av konflikter, utan är relativt konstanta, vilket skapar en annan sorts trygghet än exempelvis utvecklingsbistånd som kan variera kraftigt och dessutom vara villkorade.⁸³ En nackdel med penningförsändelserna är dock att det aldrig är de fattigaste som gagnas av dessa försändelser då de inte har råd att låta någon familjemedlem emigrera.

4.4.3 Återvändande

Att kunna återvända till sitt ursprungsland efter att ha varit utomlands och lärt sig nya och stundtals annorlunda arbetsmetoder och tjänat ihop pengar till familj och vänner är för många emigranter det slutliga målet. Ofta har det visat sig att emigranter generellt inte har nytta av den kunskap de lärt sig

⁸⁰ Usher, Erica för International Organization for Migration, The Millenium Development Goals and Migration, 2005, s. 15 f

⁸¹ De Haas, Hain, "International migration, remittances and development: myths and facts", 2005, s. 7

⁸² Engberg-Pedersen mfl, The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options, 2002, s. 53

⁸³ Usher, Erica för International Organization for Migration, The Millenium Development Goals and Migration, 2005, s. 16

utomlands när de väl återvänder till ursprungslandet. Studierna visar dock att emigranter med mer kvalificerade yrken kommer att ha nytta av den kunskap som förvärvats utomlands, och då främst inom den privata sektorn i ursprungslandet. Studier visar också att sändarstaterna inte har något större intresse av att få tillbaka dess emigranter och få in dem på den inhemska arbetsmarknaden då de går miste om de penningförsändelser som emigranterna annars bidrar till.

Det finns studier som tyder på att den ekonomiska utvecklingen i ursprungslandet påverkar emigrationens varaktighet på så sätt att emigranter från dynamiska ekonomiska regioner stannar längre utomlands till skillnad från dem som kommer från mer stillastående ekonomiska regioner.⁸⁴ Studier visar också hur emigranter som stannar länge utomlands och återvänder när de tjänat ihop tillräckligt mycket pengar för att exempelvis kunna köpa ett hus eller starta ett företag i hemlandet bidrar till en högre utveckling än de som stannar kortare perioder.

Hur mycket återvändande emigranter kommer att bidra till utvecklingen i ursprungslandet beror främst på om emigranten tillskansat sig en högre grad av yrkeskunskap utomlands än vad vederbörande skulle kunna ha fått i hemlandet, om dessa kunskaper är relevanta för hemlandets behov och huruvida den återvändande emigranten har möjlighet och vilja att utnyttja dessa yrkeskunskaper väl tillbaka i hemlandet. Statistik visar dock att dessa kriterier sällan är helt uppfyllda.⁸⁵

Det finns många exempel på att återvändande emigranter har bidragit till en modernisering och sociala förändringar i sina hemregioner, exempelvis genom att starta småföretag, bygga moderna hus och vägar och på andra sätt bidra till lokal utveckling.⁸⁶

Det är svårt att få en enhetlig och klar bild av hur mycket återvändande emigranter bidrar till utvecklingen i hemlandet. Deras insatser tillbaka i hemlandet måste vägas mot förlusten av de förlorade penningförsändelserna. Den här avvägningen är beroende av en mängd olika faktorer och varierar från emigrant till emigrant och från land till land, och är därmed oerhört svårt att uppskatta.

4.4.4 Fler konsekvenser av migration

Både ekonomisk och framtvängad migration innebär att ursprungsstaten förlorar både arbetskraft och kapital. Traditionellt har det varit männen i familjen som förväntas ta på sig rollen som familjeförsörjare genom att åka utomlands och tjäna pengar, även om detta har förändrats drastiskt under senare år. Detta innebär inte bara att samhället förlorar arbetskraft, utan också att familjer splittras och blir av med arbetskraft som hade behövts hemma.

⁸⁴ Engberg-Pedersen, *The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options State-of-the-Art Overview*, 2002, s. 19

⁸⁵ IOM, *World migration report*, 2005, s. 179f

⁸⁶ IOM, *World migration report*, 2005, s. 180

Emigranter kan även bidra till utvecklingen i ursprungsländerna på så sätt att de kan ta tillvara på hemlandets intressen i det land de befinner sig, genom att exempelvis bilda lobbygrupper. Det är därför också förekommande att sändarstaterna förser vissa emigranter med särskilda rättigheter och förmåner i hopp om att de skall arbeta aktivt för att tillvarata sändarstatens intresse på bästa sätt.⁸⁷

Vissa studier pekar på att emigration har en inflationsdrivande effekt på den lokala ekonomin och att den leder till ännu större inkomstskillnader. Andra analyser visar bara hur migration mildrar den lokala arbetslösheten och stöttar den lokala ekonomin med penningförsändelser och inhämtade yrkeskickligheter vilket bidrar till en positiv utveckling.

4.5 Sammanfattning

En anledning till att arbetet inom EU med att utreda de bakomliggande orsakerna till internationell migration har gått så pass långsamt, kan vara att det är en oerhörd komplex och komplicerad fråga. Konsensus råder kring att internationell migration generellt uppstår som ett resultat av obalans i befolkningens mängd och materiella och sociala resurser, och att så länge stora skillnader i inkomster mellan olika länder kvarstår kommer även migrationen att fortgå. Något mer komplicerat och omtvistat är dock exakt vilka faktorer som är de drivande och dragande då dessa ofta samverkar. En återkommande faktor i sammanhanget är utveckling som fungerar drivande och dragande för både den framtvingande och ekonomiska migrationen. Exakt vad som menas med utveckling och vilken roll den spelar i sig själv, frikopplad från andra faktorer, är dock något oklart. Det som finns belägg för är dock att en stimulerad utveckling i ursprungsländerna på kort sikt leder till en ökad migration, medan det på längre sikt leder till en minskad migration. För att tydliggöra de här sambanden kan två teorier ställas upp:

1. Utveckling i ursprungsländer leder på kort sikt till en ökad migration.
2. Utveckling i ursprungsländer leder på lång sikt till en minskad migration.

Om man ser till det omvända sambandet, det vill säga hur migration påverkar utveckling i ursprungsländerna, är detta beroende av åtminstone tre centrala företeelser: penningförsändelser, emigranternas återvändande och ursprungsländernas förlust av högutbildad arbetskraft. Tidigare har relativt mycket fokus i den här diskussionen legat på ursprungsländernas förlust av högutbildad arbetskraft, och då betraktats som någonting negativt för utvecklingen i hemländerna. Senare har dess egentliga negativa inverkan på utvecklingen ifrågasatts och istället för ”brain drain” börjat prata om ”brain

⁸⁷ Engberg-Pedersen, The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options State-of-the-Art Overview, 2002, s. 15

gain”⁸⁸ och de positiva effekter migration har på utvecklingen i ursprungsländerna. Numera ägnas de penningförsändelser som emigranter skickar till sina hemländer mest uppmärksamhet i debatten. Trots det faktum att penningförsändelser aldrig gynnar de fattigaste verkar fördelarna överväga nackdelarna. Vilken inverkan återvändande emigranter har på utvecklingen i sina hemländer verkar vara svårare att uttala sig om då det är så många olika faktorer som spelar in och det till syvende och sist handlar om att väga den enskilda emigrantens insatser väl tillbaka i hemlandet, mot den förlorade penningförsändelsen. Sammanfattningsvis kan det sägas att var och en av dessa tre företeelser kan komma att innebära både ett gynnande och missgynnande av utvecklingen i ursprungsländerna, och det råder oenighet kring det sammantagna resultatet.

⁸⁸ de Haas, Hein, International migration, remittances and development: myths and facts, Global Migration Perspectives, nr 30, 2005, s.4 f

5 Sammanfattande slutsatser och analys

Efter att ha redogjort för EU:s migrationsrättsliga ramverk och dess migrationspolitik samt diskussionen kring migration och utveckling är det nu dags att väva ihop de två delarna och besvara och resonera kring de tre frågeställningar som ligger till grund för uppsatsen. Inledningsvis kommer jag utifrån diskussionen kring migration och utveckling att försöka finna en förklaring till varför utvecklingshjälp används inom EU som en långsiktig åtgärd för att minska migrationen. Nästa steg blir sedan att försöka göra en förutsägelse av vad EU:s utvecklingshjälp kan komma att ha för betydelse och inverkan på immigrationen till unionen och därmed besvara och resonera kring den huvudsakliga frågeställningen. Sedan är det dags att återknyta till EU:s kortsiktiga åtgärder och se till interaktionen mellan dessa och de långsiktiga åtgärderna för att därmed föra ett resonemang kring följdfrågan.

EU:s migrationspolitik är konsekvent på så sätt att den genom olika åtgärder uttrycker för ett och samma mål, det vill säga målet att begränsa migrationen till unionen. Genomgående i dess politik är synen på migration som någonting negativt, i vart fall så länge det rör sig om den framtvingade och den så kallade illegala immigrationen. Immigranter ses som en belastning och en börda som hotar unionens välfärd. Det finns dock andra sätt att se på immigration. Jag kommer avslutningsvis att presentera ett, för mig tilltalande, sätt att betrakta immigration som eventuellt hade resulterat i en något annorlunda migrationspolitik än den som förs inom EU idag.

5.1 Inledande frågeställning

- Varför används utvecklingshjälp inom EU som en migrationsminskande åtgärd?

Efter att ha studerat diskussionen kring migration och utveckling går det att urskilja vissa tankegångar inom EU:s långsiktiga migrationsmål. Aktörer inom EU har undersökt orsakerna till migration och tagit fasta på bland annat utveckling som en viktig faktor att arbeta med inom ramen för dess migrationspolitik. Då bristen på utveckling är en faktor som kan orsaka migration är tanken inom EU att arbeta preventivt med utveckling för att förhindra att migrationen uppstår från första början.

Aktörer inom EU har således intresserat sig för de grundläggande orsakerna till migration och vidtagit åtgärder därefter. De här tankarna tog fart i samband med etablerandet av HLWG och konferensen i Tammerfors år 1999. De handlingsplaner som upprättats av HLWG har dock blivit utsatta för hård kritik, bland annat för att de inte på ett tillfredsställande sätt har utrett de bakomliggande orsakerna till migration och inte heller kommit med någ-

ra konkreta och relevanta förslag till åtgärder. Fokus har istället legat på omedelbara åtgärder för att begränsa migrationen såsom förstärkta gränskontroller.⁸⁹ Det är märkligt att HLWG inte ägnat de bakomliggande orsakerna till migration mer tid och möda, särskilt med tanke på att detta var den formella anledningen till dess upprättande.

Arbetet med de långsiktiga åtgärderna i form av utvecklingshjälp har fortsatt inom EU, och de behandlades även under konferenserna i Sevilla och i Rabat. Under mötena vid båda dessa konferenser diskuterades utvecklingshjälp som ett medel för att minska migrationen. Något oroväckande diskuterades utvecklingshjälp dock inte bara i termer av åtgärder för att på sikt minska migrationen, utan även som ett sätt att erhålla motprestation på olika sätt. Motprestationen skulle bestå i att ursprungsländerna själva såg till att minska emigrationen. Annorlunda uttryckt lockar EU med utvecklingshjälp i utbyte mot att ursprungsländerna själva vidtar strängare och hårdare begränsningar och kontroller för att migrationen till unionen skall upphöra.⁹⁰

Under Europeiska rådets möte i Sevilla möjliggjordes det för unionen att neka utvecklingshjälp till det land som inte ville samarbeta i kampen för en minskad migration, exempelvis genom att inte underteckna återtagandeavtal.⁹¹ Kanske särskilt tydligt kom den här utpressningstaktiken till uttryck under konferensen i Rabat där EU erbjöd de afrikanska länderna 18 miljarder Euro, mot att de genom exempelvis strängare gränskontroller förhindrade migrationen till unionen.⁹²

Det skulle därmed kunna finnas två anledningar till varför EU valt att använda sig av utvecklingshjälp för att uppnå dess migrationspolitiska mål om minskad migration. Den kanske allra främsta anledningen har att göra med den andra teorin som jag presenterade i förra kapitlet, nämligen att utveckling i ursprungsländer leder till en minskad migration på sikt. Därmed fungerar utvecklingshjälp som en långsiktig åtgärd att uppnå en minskad migration.

Den andra anledningen skulle kunna vara att erbjudandet om utvecklingshjälp kan fungera som ett sätt att tillförsäkra sig om att ursprungsländerna själva vidtar åtgärder för att minska migrationen, trots att dess egen utveckling eventuellt hade gynnats mer av att låta migrationen fortsätta som tidigare. Hur migration påverkar utveckling i ursprungsländerna är som jag tidigare visat en oerhört komplex och komplicerad fråga, men mycket tyder dock på att det innebär ett gynnande på olika sätt, kanske allra främst genom de penningförsändelser som emigranter skickar till sina ursprungsländer. Även den kunskap och den diaspora som emigranter skapar kan ofta innebära ett gynnande av utvecklingen i ursprungsländerna.

⁸⁹ Se ovan i avsnitt 3.2

⁹⁰ Se främst om Rabatkonferensen, avsnitt 3.5

⁹¹ Niessen, Jan, *Five Years of EU migration and asylum policymaking under the Amsterdam and Tampere mandates*, s. 31, 2004, Migration Policy Group, Bryssel

⁹² Noll, Gregor, *The Euro-African migration conference*, *Open Democracy*, 14/7-06

EU försätter därmed ursprungsländerna i en oerhört märklig situation när de å ena sidan erbjuder pengar som skall gå till att främja ursprungsländernas inhemska utveckling, mot att de å andra sidan ställer krav på att dessa länder skall vidta åtgärder som innebär ett missgynnande av denna utveckling. Hade EU erbjudit en tillräckligt hög summa pengar torde resultatet för ursprungsländerna därmed bli plus minus noll då pengarna skulle täcka de förluster som en förhindrad migration skulle innebära för ursprungsländerna. Erbjudandet som EU gav under konferensen i Rabat skulle dock innebära en förlust för de afrikanska länderna då detta erbjudande inte är i närheten av de pengar de får in genom olika penningförsändelser.⁹³

5.2 Huvudsakliga frågeställning

- Kan EU:s långsiktiga åtgärder i form av utvecklingshjälp resultera i att dess migrationspolitiska mål om minskad migration uppfylls?

Det är nu dags att återkomma till den huvudsakliga frågeställningen, det vill säga om EU:s långsiktiga åtgärder i form av utvecklingshjälp kan resultera i att dess migrationspolitiska mål om minskad migration uppfylls. Med utgångspunkt i den första teorin jag presenterade i förra kapitlet, det vill säga att en ökad utveckling i ursprungsländerna leder till en ökad migration på kort sikt, kommer EU:s utvecklingshjälp i ursprungsländerna att resultera i en tilltagande immigration till unionen. Detta innebär därmed att den utvecklingshjälp som EU har för avsikt att erbjuda, och erbjuder, som en åtgärd för att minska migrationen till Europa kommer att få den motsatta effekten att intensifiera migrationen på kort sikt.

EU:s utvecklingshjälp är dock tänkt att fungera som en långsiktig åtgärd för att uppnå en minskad migration. Om man istället ser till den andra teorin som innebär att en ökad utveckling i ursprungsländerna leder till en minskad migration på lång sikt, så uppfylls EU:s migrationspolitiska mål genom dess långsiktiga åtgärder om utvecklingshjälp.

Faktum kvarstår dock att utvecklingshjälpen kommer att leda till en tilltagande migration på kort sikt. Även om åtgärderna skall ge resultat längre fram i tiden blir resultatet något motsägelsefullt om man även beaktar EU:s kortsiktiga åtgärder som syftar till en omedelbar begränsning av migrationen. I takt med att EU å ena sidan kraftigt begränsar möjligheten att ta sig in i Europa genom dess kortsiktiga åtgärder, bidrar unionen å andra sidan till en ökad migration genom dess långsiktiga åtgärder om utvecklingshjälp. Resultatet tenderar då att bli absurt, något som jag kommer att utveckla i nästa avsnitt.

⁹³ Noll, Gregor, The Euro-African migration conference, Open Democracy, 14/7-06

5.3 Följdfrågeställning

- Hur förhåller sig de kortsiktiga åtgärderna, i form av ett omedelbart förhinder av migrationen, till de långsiktiga åtgärderna om utvecklingshjälp?

Efter att ha konstaterat att ett främjande av utveckling i ursprungsländerna ger två olika resultat beroende om man gör en långsiktig eller kortsiktig bedömning, kommer vi in på följdfrågan, nämligen hur de kortsiktiga åtgärderna, i form av ett omedelbart förhinder av migrationen, förhåller sig till de långsiktiga åtgärderna om utvecklingshjälp. Detta är intressant då det visat sig att de långsiktiga åtgärderna om utvecklingshjälp resulterar i en ökad migration på kort sikt – ett resultat som är oförenligt med de kortsiktiga åtgärdernas syfte.

Grunden för EU:s arbete med kortsiktiga åtgärder för att minska migrationen lades i och med Amsterdamfördragets ikraftträdande år 1999 då migrationsfrågor blev en del av gemenskapsrätten och Schengensamarbetet infördes i unionen. Schengensamarbetet har varit ett viktigt forum för utformandet av de kortsiktiga åtgärderna. Transportöransvaret, visumkraven, de skärpta gränskontrollerna, SIS och återtagandeavtalen som alla är en produkt av Schengensamarbetet är karaktäristiska för de kortsiktiga åtgärderna. Antagandet av Dublinförordningen innebar en tydlig utkristallisering av vilket land som bär ansvar för prövningen av en asylsökande och öppnade upp för möjligheten att skicka tillbaka asylsökanden till så kallade säkra tredje länder. Karaktäristiskt för alla de här kortsiktiga åtgärderna är att de syftar till en omedelbar begränsning av migrationen till unionen och ger uttryck för en oerhört restriktiv migrationspolitik.⁹⁴

Enligt Hein de Haas⁹⁵ är en av de vanligaste myterna om migration att en restriktiv migrationspolitik skulle kunna kontrollera och begränsa migrationen. Han menar att en inskränkande migrationspolitik visserligen kan påverka migrationens karaktär och omfattning, men att den migrationspolitik som förs av många länder i väst är orealistisk och därmed riskerar att bli kontra-produktiv. Trots att migrationskontrollen idag i stort sett är så omfattande som den kan bli fortsätter människor att migrera. En ytterligare skärpning av migrationskontrollen skulle innebära en kränkning av mänskliga rättigheter och skulle gå stick i stäv med grunderna för demokratiska styren. de Haas menar också att en total migrationskontroll är omöjlig även för totalitära stater och ger Saudi-Arabien och före detta Sovjetunionen som exempel på detta.⁹⁶

⁹⁴ Se ovan i kapitel 2

⁹⁵ Som arbetar som forskningsledare på the International Migration Institute på Oxford Universitet.

⁹⁶ de Haas, Hein, International migration, remittances and development: myths and facts, Global Migration Perspectives, nr 30, 2005, s 12

Om de Haas resonemang är korrekt skulle detta innebära att EU:s ambition att begränsa migrationen med hjälp av kortsiktiga åtgärder inte skulle nå ett för unionen önskvärt resultat. Visserligen skulle det kunna ske en viss minskning, men migrationen kommer att fortlöpa, oavsett vilka kortsiktiga åtgärder EU kommer att vidta. Ytterligare skärpning av EU:s migrationskontroll skulle också kunna leda till att mänskliga rättigheter åsidosätts. Att grundläggande folkrättsliga principer åsidosätts och mänskliga rättigheter kränks har vi redan sett alltför många bevis på när exempelvis asylsökanden skickas till länder där de blir utsatta för tortyr och annan omänsklig behandling.⁹⁷ de Haas pratar även om en kontraproduktiv migrationspolitik. Resultatet av EU:s långsiktiga och kortsiktiga åtgärder kan sägas vara relativt kontraproduktivt, i vart fall på kort sikt.

Engberg-Pedersen, Nyberg-Sørensen och Van Hear beskriver tre olika politiska regimer inom migration och utvecklingsdiskussionen varav den ena, Closure and containment, är i stort sett identiskt med den regim som förespråkas av EU.⁹⁸ Nackdelarna med den här regimen är att den inte på ett tillfredsställande sätt utreder och hanterar de bakomliggande orsakerna till migration, och därmed snarare förvärrar och förskjuter migrationsituationen. Istället för en minskad migration resulterar regimen i en enorm ökning av illegal migration genom människosmuggling och trafficking. Dessutom är hela kontrollmekanismen oerhört kostsam, och drabbar de fattiga mer än de mer välbärgade i ursprungsländerna, då dessa inte kan betala de summor människosmugglarna begär. Inom den här regimen ryms enbart migration från utvecklingsländer till utvecklade länder, och man bortser därmed från det faktum att den mest omfattande migrationen sker mellan utvecklade länder.⁹⁹

Då den här politiska regimen påminner starkt om den migrationspolitik som förs av EU kan man tydligt se att nackdelarna är desamma även med EU:s sätt att hantera migrationsfrågor. Gällande de långsiktiga åtgärderna saknas en gedigen utredning av de bakomliggande orsakerna till migrationens uppkomst. Kanske är det faktum att EU:s långsiktiga åtgärder om utvecklingshjälp troligtvis kommer att öka migrationen på kort sikt, ett resultat av en slarvig utredning av EU kring dels de bakomliggande orsakerna till migration, dels kring sambanden mellan migration och utveckling.

Engberg-Pedersen, Nyberg-Sørensen och Van Hear pratar även om hur den illegala migrationen ökar genom exempelvis människosmugglare, något som vi dagligen ser bevis på utmed Spaniens kuster där människor tar sig i land efter fruktansvärda båtturer med livet som insats.¹⁰⁰ Vi har även sett bevis på marockanska gränskontrollanter som skjutit människor som försökt

⁹⁷ Unnbom, Cajsa, Vestin, Sanna, "Rekordet som Sverige inte skryter med", Artikel 14, nr 4, 2006

⁹⁸ Engberg-Pedersen mfl, *The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options*, 2002, s. 60

⁹⁹ Engberg-Pedersen mfl, *The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options*, 2002, s. 61

¹⁰⁰ Noll, Gregor, *The Euro-African migration conference*, Open Democracy, 14/7-06

korsa gränsen utan tillstånd. Frågan är om det är den sortens kontroll EU indirekt uppmanar till när de erbjuder utvecklingshjälp mot att ursprungsländerna själva vidtar mer aktiva och hårdare åtgärder för att begränsa främst den illegala migrationen.

Hur som helst kan jag konstatera att resultatet av EU:s långsiktiga och kort-siktiga åtgärder motverkar varandras syfte på kort sikt. De långsiktiga åtgärderna om utvecklingshjälp som på kort sikt kommer att leda till en ökad migration går stick i stäv med de kortsiktiga åtgärder som innebär en omedelbar begränsning av migrationen.

5.4 Avslutande kommentarer

Jag påpekade i förra kapitlet att synen på migration och utveckling inom EU skiftade i slutet av 1900-talet från att ha betraktat immigration som en bidragande faktor till utveckling, både i Europa och i ursprungsländerna, till att snarare innebära det motsatta, det vill säga en belastning för unionen. Engberg-Pedersen, Nyberg-Sørensen och Van Hear föreslår att det nu är dags att återgå till den uppfattningen som bygger på tanken om migration som en utvecklingspotential av främst fyra anledningar. För det första med beaktande av de penningförsändelser emigranter bidrar med till sina familjer i ursprungsländerna, som utgör dubbelt så stora belopp som utländska ekonomiska bistånd. För det andra är de emigranter som är spridda på olika ställen utanför sitt hemland engagerade i olika transnationella aktiviteter såsom bistånd, investeringar, kulturellt utbyte och politiskt engagemang som påverkar det internationella utvecklingssamarbetet. För det tredje så är både den privata och offentliga sektorn i utvecklade länder beroende av utländsk arbetskraft med olika utbildningsnivåer. Slutligen är strategierna gällande utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd, migration och skyddet av flyktingar inkonsekventa och i viss grad motsägelsefulla.¹⁰¹

Engberg-Pedersen, Nyberg-Sørensen och Van Hear resonerar avslutningsvis kring dels huruvida man kan, men dels också huruvida man bör, främja utveckling i ursprungsländerna med syfte att minska emigration. De kommer fram till att detta inte är eftersträvansvärt, främst av anledningen att det med allra största sannolikhet kommer leda till en ökad emigration på kort sikt. Istället föreslår de att EU skall börja betrakta migration som en utvecklings-tillgång.¹⁰²

Engberg-Pedersens, Nyberg-Sørensens och Van Hears resonemang kring huruvida man *bör* främja utveckling i ursprungsländerna enbart med syftet att minska migrationen är en aspekt som jag inte tidigare kommit i kontakt med när jag studerat det EU-rättsliga materialet. Bitvis kan det kännas något

¹⁰¹ Engberg-Pedersen, The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options State-of-the-Art Overview, 2002, s. 36

¹⁰² Engberg-Pedersen mfl, The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options, 2002, s. 69

cyniskt att använda sig av utvecklingshjälp, som för många är starkt förknippat med motiv av solidarisk och humanitär karaktär, enbart för att tillfredsställa sina egna önskemål om minskad migration. Ännu mer påtagligt och vederstyggligt blir dock scenariot när motprestationer ställs upp för erhållandet av utvecklingshjälpen. Även om man kan ha olika meningar kring huruvida det är moraliskt försvarbart att använda sig av andra länders utsatta position för att tillskansa sig egna fördelar, kvarstår dock det faktum att utvecklingshjälp faktiskt ges, något som rent reellt kanske kan upplevas som positivt för ursprungsländerna.

Med utgångspunkt i de Haas teori om att migration är okontrollerbar såtillvida att den inte helt går att förhindra med hjälp av en restriktiv migrationskontroll, framstår Engberg-Pedersens, Nyberg-Sørensens och Van Hears slutsats om betraktandet av migration som en utvecklingstillgång som en attraktiv lösning. Istället för att beslutsfattare inom EU betraktar en stor del av migrationen som ett hot mot unionen och fortsätter föra en allt hårdare migrationspolitik som i mångt och mycket enbart resulterar i en högre andel illegal migration, skulle de istället kunna betrakta migrationen som en utvecklingsresurs för Europa.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Allgårdh, Olof, Norberg, Sven, EU och EG-rätten, tredje upplagan, Norstedts Juridik AB, 1999

Bernitz, Ulf, Europarättens grunder, Juristförlaget, 1995

Boccardi, Ingrid, Europe and Refugees – Towards an EU asylum Policy, Kluwer Law International, 2002

Castles, Stephen, Crawley, Heaven, Loughna, Sean, States of conflict, Emphasis, IPPR, 2003

Gibney, Matthew, Hansen, Randall, Immigration and Asylum, ABC Clio, 2005

Hartley, Trevor, European union law in a global context, University Press, Cambridge, 2004

Hermele, Kenneth, ”The discourse on Migration and Development”, ur International Migration, immobility and development, Hammar Tomas mfl, Oxford International Publishers Ltd, 1997

International Organization for Migration, World Migration report 2005, volym 3, IOM World Migration Report Series, Geneve

Lucas, Robert, International Migration and Economic Development, Edward Elgar Publishing Ltd, 2005

Palme, Joakim, Tamas, Kristof, ”Boosting the benefits of migration for development” ur Palme, Joakim, Tamas, Kristof, How migration can benefit development, Institute for Futures Studies, Gävle Offset AB, 2006

Thirlwall, A.P, ”Development as economic growth”, i Desai, Vandana, Potter, Robert B, the Companion to development studies, Oxford University Press, 2002

Usher, Erica för International Organization for Migration, The Millenium Development Goals and Migration, 2005, IOM Migration Research Series, nummer 20

Van Selm, Joanne, ”Immigration and Asylum or Foreign Policy: The EU’s Approach to Migrants”, ur Lavenex, Sandra, Uçarer, Emek, Migration and the externalities of European integration, Lexington Books, 2002, återfinns även på www.migrationpolicy.org, senast besökt 30/4-07

Artiklar

Boswell, Christina, "Addressing the causes of migratory and refugee movement: the role of the European Union", i New issues in refugee research - Working paper No. 73, 2002

Castles, Stephen, Loughna, Sean, "Trends in Asylum Migration to Industrialized Countries: 1990-2001", Discussion Paper No 2003/31, 2003, United Nations University / World Institute for Development Economics Research

DESA, (the Department of Economic and Social Affairs) "Trends in total migrant stock: the 2005 revision", 2006, återfinns på FN:s hemsida, www.un.org, med direktlänk, http://www.un.org/esa/population/publications/migration/UN_Migrant_Stock_Documentation_2005.pdf, senast besökt 27/4-07

Engberg-Pedersen, Poul, Nyberg-Sørensen, Ninna och Van Hear, Nicholas, The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options State-of-the-Art Overview, i International Migration, 2002, volym 40, s. 3-47

Engberg-Pedersen, Poul, Nyberg-Sørensen, Ninna och Van Hear, Nicholas, The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options, i International Migration, 2002, volym 40, s. 49-73

ECRE, "Report on the application of the Dublin II Regulation in Europe", 2006, återfinns på Tema asyl och integrations hemsida, www.temaasyl.se, senast besökt 26/4-07, direktlänk <http://www.temaasyl.se/Documents/Organisationer/ECRE/Ecres%20rapport%20om%20tillampningen%20av%20Dublinforordningen.pdf>

Geddes, Andrew, "Europe's border relationships and international migration", i Journal of Common Market Studies, 2005, volym 43 issue 4

Haas, de Hain, "International migration, remittances and development: myths and facts", i Global Migration Perspectives, nummer 30, 2005

Kok, Laura, "The Dublin Regulation", a UNHCR discussion paper, 2006, återfinns på UNHCR:s hemsida www.UNHCR.se, direktlänk http://www.unhcr.se/Pdf/Position_countryinfo_papers_06/Dublin_II_discussion_paper.pdf, senast besökt 26/4-07

Lindström, Channe, "European Union Policy on Asylum and Immigration," i Social Policy and Administration, volym 39, nummer 6, 2005

Noll, Gregor, "The Euro-African migration conference: Africa sells out to Europe", Open Democracy, 14/7-06, http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/migration_conference_3738.jsp

Unnbom, Cajsa, Vestin, Sanna, "Rekordet som Sverige inte skryter med", Artikel 14, nr 4, 2006, (Flyktingrörelsens tidning från FARR – Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd)

Dokument

Council of the European Union (2000a) *High level Working Group on asylum and Migration Adoption of the Report to the European Council in Nice*, European Union: Bryssel

Council Regulation No 2725/2000 of 11 december 2000 concerning the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention

Council Regulation No 343/2003 of 18 february 2003, establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, "Dublinförordningen"

Europeiska Unionens råd, 2002, Ordförandeskapets slutsatser – Sevilla den 21-22 juni 2002, dokumentnummer 13463/02. Återfinns på http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/sv/ec/72653.pdf

Fördraget om Europeiska unionen i konsoliderad version, "Maastrichtfördraget", ur Europafördraget, tredje upplagan, 2002, Norstedts Juridik AB

Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen i konsoliderad version, "Romfördraget", ur Europafördrag, tredje upplagan, 2002, Norstedts Juridik AB

SÖ 1998:49, Konventionen av den 19 juni 1990 om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, "Schengenkonventionen"

Ds 1997:38, Sveriges anslutning till Schengensamarbetet, 1997, Utrikesdepartementet

Elektroniska Källor

EU:s webbportal, www.europa.eu, "Haagprogrammet: tio prioriteringar för de kommande fem åren", 2005, direktlänk <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/116002.htm>, senast besökt 27/4-07

IOM:s hemsida, <http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp> "Fact and figures", 2007, senast besökt 27/4-07