

UDENRIGSMINISTERIET

**DANIDA** | DANMARKS  
UDVIKLINGSSAMARBEJDE

# Analyse af migration og flygtningebevægelser til Europa



**EVALUERINGSSTUDIE**

2016/03

# **Evalueringsstudie**

## **Analyse af migration og flygtningebevægelser til Europa**

**Februar 2016**

Ninna Nyberg Sørensen, Hans Lucht og Nauja Kleist

Dansk Institut for Internationale Studier, København

---

Ansvaret for evalueringsstudiets indhold, fremstilling og anbefalinger påhviler alene forfatterne. Studiets konklusioner og tilkendegivelser er således ikke nødvendigvis i overensstemmelse med Udenrigsministeriets synspunkter.

Evalueringsstudiet baserer sig på data indsamlet før 24. februar 2016.

## Indhold

Figurer.....	3
Opgavebeskrivelse.....	4
Resumé.....	5
1. Indledning.....	10
2. Begrebsafklaring i migrationsdebatten.....	12
3. Viden om sammenhænge mellem migration og udvikling .....	15
4. Aktuelle Udfordringer.....	23
5. Europæisk policy på migrationsområdet.....	36
6. Scenarier.....	41
7. Konklusion.....	45
Bilag 1.....	50
Bilag 2.....	52

## Figurer

Figur 1: Overblik over de største flygtningegrupper i verden ift. oprindelsesland, 2014.....	25
Figur 2: Største grupper af førstegangsydlansøgere i EU-28 ift. oprindelses- og modtagerland, 2014-2015.....	25
Figur 3: Fordeling af opholdstilladelser i Danmark 2014 og 2015.....	28
Figur 4: Opholdstilladelser i Danmark fordelt på asylstatus.....	28
Figur 5: Opholdstilladelser fordelt på de lande hvor Danmark modtager fleste asylansøgere fra.....	28
Figur 6: Asylansøgere i 2015 og indvandrere i 2016 fra Danmarks prioritetslande.....	29
Figur 7: Mulige scenarier for dansk og europæisk respons til migration og udvikling.....	44

## Opgavebeskrivelse

Som led i en kommende strategiproces der skal danne grundlag for ny udviklingsstrategi har Udenrigsministeriet (UM) ønsket en analyse af migration og flygtningestrømme til Europa og Danmark samt en opsummering af eksisterende viden om sammenhængen mellem migration og udvikling. Analysen skal først og fremmest give et overblik over:

- Termer i migrationsdebatten (migrant, flygtning, mixed migration, mv.)
- Migranter og flygtninges geografiske og sociale profil
- Årsager til migration og flugt

Rapportens opsummering af eksisterende viden om sammenhængen mellem migration og udvikling vil tage afsæt i tidligere analyser udført for UM, herunder ”The Migration-Development Nexus Study” udført af det tidligere Center for Udviklingsstudier (CUF) i 2002-3<sup>1</sup>; et opfølgingsstudie lavet af Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) i 2003-4 med særligt fokus på hvordan viden om migration kan inddrages i eksisterende udviklings- og konfliktløsningsindsatser<sup>2</sup>; og et DIIS studie om transitmigration i Middelhavsområdet udført i 2005<sup>3</sup>. Rapporten vil derudover inddrage forskning udsprunget af ”Diaspora, development and conflict” programmet, finansieret af FSE, FFU og Danida<sup>4</sup>, programmet ”Mobilizing African Diasporas as Agents of Change”, finansieret af FSE (2008-2010)<sup>5</sup>, samt fire opfølgingsstudier udarbejdet af DIIS i hhv. 2010-12<sup>6</sup>, 2011<sup>7</sup>, og 2014<sup>8</sup> og 2015<sup>9</sup>.

Udover opsummeringen indeholder rapporten en gennemgang af eksisterende viden om hvordan diplomati og udviklings- og humanitær bistand påvirker migrations- og flygtningestrømme til Europa og Danmark.

---

<sup>1</sup> Hele studiet er publiceret som et særnummer af tidsskriftet ’International Migration’ 40 (5) i 2002. Se <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/imig.2002.40.issue-5/issuetoc>

Et særnummer af tidsskriftet ’Den Ny Verden’ udkom i 2002 med temaet ”At (over)leve i konflikt og bevægelse”.

<sup>2</sup> Opfølgingsstudiet mundede ud i tre workshops afholdt for ansatte i UM i 2002/2003.

<sup>3</sup> DIIS Publikation. Sørensen, N.N. (ed.) (2006), *Mediterranean Transit Migration*.

<sup>4</sup> Sørensen, N.N. (ed.) (2007), *Living Across worlds: Diaspora, Development and Transnational Engagement*. Geneva, International Organisation for Migration.

<sup>5</sup> Studiet blev udført på DIIS og resulterede blandt andet i særnummer af *African Studies* (72):2 redigeret af Nauja Kleist og Simon Turner. Se <http://www.tandfonline.com/toc/cast20/72/2#.VpZpOPnhC70>.

<sup>6</sup> Studiet blev udført på DIIS og redigeret af Birgitte Mossin Brønden. Det er publiceret som et særnummer af ’International Migration’ 50 (3) i 2012. Se <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/imig.2012.50.issue-3/issuetoc>

<sup>7</sup> Studiet var en del af RECOM. Se Kleist, Nauja and Ida Vammen. 2012. "Diaspora Groups and Development in Fragile Situations." *DIIS Reports*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies. Se <http://www.diis.dk/en/research/diaspora-contributions-to-development-and-reconstruction-in-fragile-situations-0>

<sup>8</sup> Studiet blev redigeret af Ninna Nyberg Sørensen og er publiceret som et særnummer af ’New Diversities’ 16 (2) i 2014. Se [http://newdiversities.mmg.mpg.de/?page\\_id=723](http://newdiversities.mmg.mpg.de/?page_id=723)

<sup>9</sup> Studiet var en del af UM-bevillingen Udviklingspolitiske Tendenser. Se Danstrøm, Matilde Skov, Nauja Kleist and Ninna Nyberg Sørensen. 2015. "Somali and Afghan Diaspora Associations in Development and Relief Cooperation." *DIIS Report*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies. <http://www.diis.dk/publikationer/flygtninge-bidrag-afgoerende-genopbygning-hjemlande>

## Resumé

Det danske udenrigsministerium var på forkant med udviklingen, da det i 2002 bestilte den første i en række af udredninger om forholdet mellem migration og udvikling. Flere af udredningens anbefalinger blev citeret i en kommunikation fra EU-Kommissionen til Det Europæiske Råd (COM 2002 703, December 2002) og dannede efterfølgende baggrund for politikudvikling i europæiske udviklingsorganisationer og internationale organisationer som Verdensbanken og OECD.

Siden da har forholdet mellem migration og udvikling været genstand for adskillige internationale topmøder, blandt andet i regi af den Globale Migrationsgruppe (GMG) og det Globale Forum for Migration og Udvikling (GFMD). FN's nye globale udviklingsmål (SDG) anerkender migranternes positive bidrag til vækst og bæredygtig udvikling og indeholder specifikke mål omkring beskyttelse af migrantarbejderes rettigheder, regulering af migrationsbevægelser, og tiltag til at nedbringe omkostninger forbundet med migration, både de økonomiske (rekrutterings- og pengeoverførselsomkostninger) og de menneskelige (fx eliminering af menneskehandel).

Den aktuelle flygtningesituation har sat fornyet fokus på forholdet mellem forskellige former for migration og udvikling. Langsigtet udviklingsbistand vurderes generelt som mere effektiv end kortsigtet humanitær bistand til at forhindre konflikter og fremme stabilisering i skrøbelige stater. Samtidig viser rapporten, at forskellige politiske logikker er i spil: En logik der fokuserer på *kontrol og begrænsning* af migrations og flygtningestrømme, hvor udviklingsbistand gøres betinget af villighed til at tage uønskede migranter og flygtninge tilbage; en logik der tager *selektivitet* i anvendelse i både tildelingen af bistand og åbenheden overfor migranter og flygtninge; og en *liberaliseringslogik* der liberaliserer arbejdskraftens bevægelighed på linje med fx handel.

Konkrete tiltag til at udnytte migrations udviklingsfremmende potentiale har primært sigtet mod regulering af remitter (migranter og flygtninges finansielle overførsler til deres hjemlande), indgåelse af partnerskaber med diasporagrupper, og returprogrammer for både afviste asylansøgere og højtuddannede diasporagruppedlemmer. Erfaringerne med disse tiltag er blandede.

Fokus på udviklingspotentialet i migration er dog i nogen grad overskygget af henholdsvis en sikkerhedsdagsordenen med fokus på at begrænse asyl- og ufaglært migration til Europa samt et mål om at bruge udvikling som migrationsforebyggende intervention. Ud fra forskningsbaseret viden er begge dagsordner forsimplede. Der er generel konsensus om, at der ikke er en direkte sammenhæng mellem migration og fattigdom. Det er ikke nødvendigvis de fattigste der migrerer, hvorfor fattigdomsreduktion ikke i sig selv fører til mindre migration; derimod vil udvikling ofte medføre mere migration, ikke mindre. Med hensyn til flygtningebevægelser, er presset langt større i det globale syd end i nord, et forhold der stiller spørgsmålstejn ved nørådernes fortsatte kapacitet til at absorbere et støt stigende antal af mennesker på flugt.

Situationen i Europa i 2015 har været præget af den globale flygtningekrise med 60 millioner fordrevne mennesker, heraf 19.5 millioner internationale flygtninge. På verdensplan er Tyrkiet det land, der huser flest flygtninge, skarpt efterfulgt af Libanon, Iran og Pakistan. En million mennesker ankom til EU over Middelhavet i 2015, hvoraf 462.750 var fra Syrien alene. Omkring 1.294.000 personer søgte om

asyl<sup>10</sup>. Dette er en stor stigning i forhold til 2014, hvor ca. 570.000 søgte asyl i Europa (mens under halvdelen, 184.665, rent faktisk fik asyl). Konflikten i Syrien er fortsat den væsentligste årsag til det høje antal asylansøgere, ligesom usikkerhed i Afghanistan og undertrykkelse i Eritrea. Håbløse fremtidsmuligheder i nærområderne samt vedholdende fattigdom i lande som Kosovo og Albanien udgør også en vigtig baggrund for det rekordhøje asylansøgertal i 2015. Udover muligheden for beskyttelse og flygtninges sociale netværk, spiller de europæiske landes flygtningepolitikker og mulig adgang til arbejde og uddannelse en rolle for, hvor asylansøgere søger hen. Strukturelle barrierer i form af statslige og ikke-statslige aktørers forsøg på at kontrollere, udnytte eller assistere den enkeltes flugt begrænser dog den enkeltes valg, både i forhold til den umiddelbare flugt og eventuelt videre mod Europa. Grundet restriktiv visumlovgivning og grænsekontrol er menneskesmugling ofte den eneste måde at nå Europa på, gerne med livet som indsats. Det er derfor vigtigt ikke alene at se flygtningebevægelser som risikable for modtagerlandene, men først og fremmest som risikable for de mange mennesker, der ikke har andre måder at flygte på.

I 2015 var den primære vej for flygtninge ind i Europa over Middelhavet fra Tyrkiet til Grækenland via den østlige Middelhavsroute og fra Libyen til Italien via den centrale Middelhavsroute. Cirka 34.000 mennesker kom derudover til EU via den vestlige Balkanroute mellem dels Tyrkiet og Bulgarien, dels Grækenland og Makedonien. Endelig sejlede nogle få tusinde fra Algeriet til Spanien ad den vestlige Middelhavsroute. Mindst 3.771 mennesker omkom sidste år på Middelhavet i forsøget på at nå i sikkerhed i Europa, særligt på den centrale Middelhavsroute.

Det store flertal af flygtninge ankom således til Grækenland, fulgt af Italien. Det er en overordnet tendens, at de fleste flygtninge søger videre mod Nordeuropa, særligt til Tyskland. Det var også Tyskland, som modtog flest asylansøgninger i 2015, efterfulgt af Ungarn og Sverige. Set i forhold til indbyggertal lå Ungarn på førstepladsen med 1.798 asylansøgere per 100.000 indbyggere, skarpt forfulgt af Sverige og derpå Østrig, Norge, Finland og Tyskland. Danmark kom ind på en 11. plads<sup>11</sup>.

Danmark modtog cirka 21.000 asylansøgere i 2015, hvoraf 42% var fra Syrien fulgt af Iran, Eritrea og Afghanistan. Den danske modtagelse har været præget af forsøg på at begrænse asylansøgere adgang til landet, bl.a. gennem avisannoncer og stramninger af asyllovgivning. Der er derudover vedtaget en lov om transportøransvar og indført grænsekontrol ved dansk-tyske grænse som reaktion på Sveriges grænsekontrol ved Øresund. De danske restriktioner har afstedkommet kritiske reaktioner fra udlandet.

Tyrkiet, Libanon og Jordan er til sammen vært for mere end 4 millioner flygtninge fra krigen i Syrien, mens op imod otte millioner mennesker i Syrien er internt fordrevne. Herudover er et betydeligt antal mennesker fra Afghanistan, Iran og Irak på flugt. Man må forvente, at såkaldte 'sekundære flygtningestrømme' fra nærområderne vil vedblive at have et væsentligt omfang i de kommende år. Det skyldes i høj grad, at nærområder synes at have nået maksimum kapacitet, og at de mennesker, der har søgt tilflugt her, ikke har udsigt til bedre levevilkår i den nærmeste fremtid og heller ikke øjner mulighed for at rejse hjem til Syrien. Man må derfor ikke basere løsningsmodeller på en antagelse om, at

---

<sup>10</sup> BBC. 2016. Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>, baseret på tal fra Eurostat. Opdateret 18.02.16.

<sup>11</sup> Op.cit.

nærområderne kan tage uendelige antal af flygtninge, da et kollaps i nabolandene til Syrien vil have alvorlige konsekvenser for flygtninge, værtslande og i sidste ende også for Europa.

Europa-Kommission har særligt igennem sidste halvår af 2015 forsøgt at sætte en dagsorden der skal håndtere den politiske og humanitære krise ved EU's indre og ydre grænser, men med blandet resultat. Det har været svært at nå til enighed om, hvordan udfordringen skal fordeles mellem medlemslandene, hvoraf nogle på grund af geografiske eller politiske omstændigheder er mere berørte af flygtninge fra Syrien end andre. Kommissionens forsøg på at omfordele 160.000 flygtninge (som Danmark på grund af retsforbeholdet står uden for) blev vedtaget ved en omstridt flertalsafgørelse, der skabte stor splid mellem medlemslandene, men som foreløbig er stort set uden resultat. Der er således i skrivende stund kun fordelt 322 flygtninge. Kommissions andre væsentlige tiltag, eksempelvis oprettelsen af de såkaldte 'hot spots' i Italien og Grækenland og et øget fokus på hjemsendelser af 'irregulære migranter', er langt fra effektive eller fuldt implementerede. De enkelte medlemslande har i lyset af det manglende fælles europæiske fodslag taget nationale forholdsregler, så som at lukke grænser og forringe flygtninges vilkår, i håb om at flygtninge i stedet søger til nabolande.

Europa-Kommission har med større held – om end effekten endnu ikke lader sig måle – forhandlet med partnere i tredjelande, så som Tyrkiet og de afrikanske partnere. Her er det lykkedes at få aftaler i stand, som Kommissionen håber vil tage noget af presset af Europa. For Tyrkiet gælder det, at landet modtager 3 milliarder euro til at imødekomme flygtninges umiddelbare behov. Til gengæld skal landet slå ned på menneskesmugling og gå med til at tage 'irregulære migranter' retur. Tyrkiet har på sin side krævet, at aftalen også indeholder genoptagelse af forhandlingerne om EU-medlemskab og lempelse af visumregler for egne statsborgere, hvilket formentlig vil møde modstand i medlemslandene.

For Afrika gælder det, at man på et topmøde i Malta indgik en aftale om at tackle årsagerne til migration og om at skabe mere effektive hjemsendelsesaftaler. Konkret blev man enige om at oprette en ny udviklingsfond på foreløbigt 1,8 milliarder euro, der i løbet af 2016 skal komme med nye kontrol- og udviklingsinstrumenter, som man håber vil hæmme årsagerne til migration. Fra afrikansk side var der mere fokus på de humanitære dimensioner af migration til Europa, dvs. hvordan man eksempelvis forhindrer de mange tragiske dødsulykker på Middelhavet, og hvordan man sikrer en lovlig og sikker form for migration til Europa. De to meget forskellige dagsordener kan forventes at skabe spændinger i de kommende år og formodentlig også stå i vejen for smidig implementering af policy.

Danmark har som land og aktør i europæisk og internationalt samarbejde mulighed for at revidere sine udviklingspolitiske strategier og påvirke andre til at følge i samme retning. Rapporten opstiller fire mulige scenarier<sup>12</sup>:

*Den nationale løsning* er kendetegnet ved ønsket om at begrænse tilstrømningen af flygtninge og migranter mest muligt ved at lukke de nationale grænser og yde hjælp i nærområderne, evt. ved at indføre en langvarig suspendering af Schengen-aftalen eller indskrænke den til nogle få kerneland i den vestlige del

---

<sup>12</sup> Scenarierne er baseret på Nexus-studiet, efterfølgende opfølgingsstudier, og en oversigtsartikel i *The Broker*, [http://www.thebrokeronline.eu/Articles/TheMigrationTrail?utm\\_source=The+Broker&utm\\_campaign=aca7847c50-2015\\_12\\_December&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_ce1057f088-aca7847c50-236518289](http://www.thebrokeronline.eu/Articles/TheMigrationTrail?utm_source=The+Broker&utm_campaign=aca7847c50-2015_12_December&utm_medium=email&utm_term=0_ce1057f088-aca7847c50-236518289)



af unionen, sådan som Holland<sup>13</sup> og Østrig ønsker. Det nationale scenarie kan indebære en fare for at det fælleseuropæiske projekt sættes på stand by eller ligefrem disintegreres ved indførelse af national grænsekontrol og gradvis afvikling af Schengen-aftalen. Danmark står i en særlig position i forhold til dette scenarie på grund af de danske EU-forbehold og parallelaftalen omkring Dublin-forordningen, men vil blive presset til at træffe valg, hvis både Dublin-forordningen og Frontex skifter afgørende karakter i 2016, sådan som Europa-Kommission har bebudet.

*Den selektive løsning* søger at udnytte migranternes økonomiske potentiale uden at forpligte sig på langsigtet social eller politisk integration. De enkelte lande indgår bilaterale aftaler og opretter eventuelt nationale opsamlingscentre, hvorfra migranter udvælges på baggrund af nationale arbejdskraftbehov eller på baggrund af særlige humanitære overvejelser. Denne løsning tager modsat den nationale løsning udgangspunkt i en accept af international migration, men på nationale præmisser. Arbejdsmigranter tilbydes tidsbegrænset ophold og incitamenter til at rejse hjem igen, når deres arbejdskraft ikke længere er ønsket. En sådan udnyttelse af det økonomiske udviklingspotentiale i cirkulær migration kræver dog stærke bilaterale aftaler mellem sender- og modtagerlande og en stærk regulering, da der er risiko for at skabe uligheder på arbejdsmarkeder og udnyttelse af migrantarbejdere.

*Den fælleseuropæiske løsning* kræver en højere grad af enighed, sammenhæng og accept af Europa-Kommissionens politiske agenda, herunder omfordeling af flygtninge som det instrument der kan redde Schengen-aftalens bestemmelser om fri bevægelighed. Det vil også kræve, at EU rent strukturelt sammentænker migration, udvikling, mobilitet, demografi og arbejdsmarked på et mere integreret niveau og eventuelt udpeger en særlig udsending for migration, som repræsenterer EU og medlemslandene i forhandlinger med tredje lande. EU's mange forskellige samarbejdsaftaler med tredjelande i Mellemøsten og Afrika skal i dette perspektiv forstærkes og udbygges med henblik på aftaler om eksempelvis sikker og legal arbejdsmigration mod at tredjelande imødekommer visse europæiske interesser.

*Den globale løsning* sigter mod at fjerne grundårsagerne til international migration og flugt gennem at leve op til globalt indgåede internationale aftaler og målsætninger om at fremme økonomisk udvikling i udviklingslandene. Håbet er, at give unge mennesker adgang til uddannelse, ordentligt arbejde og politiske deltagelse; at skabe fred og stabilitet, samt alternativer til menneskesmugling for mennesker på flugt. På kort sigt vil dette scenarie formodentligt medføre mere migration og kræve etablering af solidariske fordelingsprogrammer mellem modtagerlande. En måde strategisk at understøtte den globale løsning kunne være at udfordre den overvejende negative retorik i italesættelsen af international migration og fokusere på økonomiske potentialer og politiske løsninger,<sup>14</sup> sådan som eksempelvis globale institutioner som IMF og Verdensbanken gør det<sup>15</sup>. I dette scenarie udvikler verdens ledere en fælles strategi, der bygger på internationale aftaler, som eksempelvis FN's nye bæredygtige udviklingsmål.

---

<sup>13</sup> Euractiv. 2016. Two year Schengen suspension edges closer. <http://www.euractiv.com/sections/justice-home-affairs/2-year-schengen-suspension-becomes-realistic-option-32129>.

<sup>14</sup> For betydningen af migrationspolitisk retorik, se <http://www.diiis.dk/en/node/4699>

<sup>15</sup> Se IMF. 2016. The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf> ; World Bank. 2015. Development Goals in an Era of Demographic Change <http://www.worldbank.org/gmr> .

En mellemtning mellem de to sidste scenarier, det europæiske og det globale, er formodentlig den mest effektive måde at håndtere ikke alene den aktuelle flygtningesituation på, men også at bekæmpe fremtidige migrationspres. Den aktuelle politiske udvikling i Europa synes dog at lægge sig tættere på de to første scenarier, det nationale og det selektive, hvilket formentligt vil hæmme muligheden for at udvikle egentlige langtidsholdbare, globale politiske løsninger på krisen ved Europas grænser.

## 1. Indledning

Flere end en million flygtninge og migranter er ankommet til Europa i 2015. Den væsentligste rute går via Tyrkiet til Grækenland, mens ruten fra Libyen til Italien er faldet en smule i 2015, men dog stabiliseret på et historisk højt niveau. Krigen i Syrien og den langtrukne og tiltagende konflikt i Afghanistan er de væsentligste årsager til denne pludselig stigning i antallet af migranter og flygtninge via Tyrkiet til Europa, mens den centrale rute til Italien via Libyen primært fragter folk fra Afrika syd for Sahara, herunder særligt fra Eritreas diktatur. Fælles for strømmene henover Middelhavet er, at det primært er flygtninge med en høj anerkendelsesprocent, der kommer i både til Europa. Derudover er der en tiltagende strøm af mennesker fra det vestlige Balkan, som flygter fra fattigdom og mangel på muligheder.

Den fortsatte konflikt i Syrien må forventes at vedblive at producere flygtninge i de kommende år. Situationen i krigens nærområder er heller ikke stabil og må forventes at byde på flere flygtninge og migranter mod Europa. Tyrkiet alene huser mere end to millioner flygtninge fra Syrien og er blevet verdens største flygtningestation. Samtidig har Libanon, Jordan og Irak væsentlige udfordringer med at håndtere de millioner af flygtninge, som de er vært for. Konflikten i Libyen viser heller ikke tegn på bedring, og Libyen vil derfor fortsat være både kilde til migration og transitland for Vestafrika, Østafrika og Afrikas Horn.

Den kritiske situation på Middelhavet har kostet mange menneskeliv, særligt på den farlige rute mellem Libyen og Italien. Ifølge den Internationale Organisation for Migration (IOM) er 3.771 mennesker døde eller forsvundne i 2015, hvilket er det højeste tal nogensinde noteret i et kalenderår. De fleste døde formodes at være afrikanske flygtninge fra lande syd for Sahara. EU har i den forbindelse valgt at opgradere sin maritime grænsekontrolloperation, Frontex Triton, på Middelhavet.

Situation ved EU's ydre og indre grænser har affødt en politisk krise i Europa som har haft alvorlige implikationer for det europæiske politiske samarbejde, blandt andet har flere lande, herunder Danmark, midlertidigt lukket grænserne med henvisning til hensynet til den offentlige sikkerhed og orden. EU-Kommission har igennem året præsenteret en række politikker, der skulle genetablere kontrollen ved grænserne og sikre, at Schengen-aftalen om fri bevægelighed mellem medlemslandene ikke kolliderer. Det har dog været svært at opnå europæisk enighed, særligt hvad angår de indre anliggender, og man må forvente store politiske udfordringer i det kommende år. En hjørnesteen i kommissionens løsning på krisen er en omfordeling af de mange flygtninge med henblik på at lette trykket på staterne ved de ydre grænser, men det har indtil videre ikke været en succes. Derudover har kommissionen forsøgt at oprette nye grænsekontrollinstrumenter, de såkaldte 'hot spots', i Grækenland og Italien, men heller ikke det har været succesfuldt endnu. Man kan derfor forvente yderligere udspil fra kommissionen i første halvdel af 2016 og et øget pres på Grækenland og Italien.

Hvad angår de ydre grænser og nærområderne har EU indgået aftaler med Tyrkiet og med de afrikanske samarbejdslande om at begrænse flygtninge- og migrantbevægelserne. Aftalen med Tyrkiet har til formål at finansiere forskellige nærområdeinitiativer der skal stabilisere livet for de mange flygtninge og reducere årsagerne til flugt. Til gengæld skal Tyrkiet levere mere grænsekontrol, medvirke til øget tilbagesendelse af 'irregulære migranter' fra Europa og forstærke indsatsen mod menneskesmugling. Aftalens eventuelle succes er dog knyttet til en række vidtrækkende politiske krav fra Tyrkisk side om lempelse af visumregler for Tyrkiets egne statsborgere og ny forhandlingerne om EU-medlemskab; det er dermed ikke givet, at partnerne uden videre kan komme hinanden i møde.

Hvad angår aftalen med de afrikanske samarbejdspartnere vedtaget i Malta i november 2015 kan man overordnet sige, at EU havde fokus på at bekæmpe årsagerne til migration og sætte skub i tilbagesendelser af 'irregulær migranter', mens det fra afrikansk side handlede om at sætte fokus på at redde menneskeliv og skabe sikre og lovlige måder for flygtninge og migranter at nå frem til Europa. Et konkret resultat af mødet blev oprettelsen af en ny europæisk Afrikafond der skal bekæmpe årsagerne til migration. Det vil sige at man fremover i endnu højere grad end tidligere ønsker at understøtte udviklingsinstrumenter, der antages af have hæmmende effekt på migration.

I denne rapport behandles spørgsmålet om, hvordan migration og udvikling hænger sammen, og hvorvidt mere gensidigt sammenhængende og effektive migrations- og udviklingspolitikker kan udvikles; herunder forholdet mellem fattigdom og mobilitet, konflikt og migration, migranter, remitter og udvikling, langsigtet bistand kontra kortsigtet bistand, grænsekontrol og migration, demografi og mobilitet, diaspora og udviklingspotentialer.

Rapporten indeholder en begrebsafklaring (kapitel 2), en oversigt over viden om sammenhæng mellem migration og udvikling (kapitel 3), en introduktion til de aktuelle udfordringer i EU, Danmark, og nærområderne og til årsager til migration og destinationsvalg (kapitel 4), et fokus på aktuelle og fremtidige europæiske politikudspil, hvad angår de indre såvel som de ydre grænser (kapitel 5), og en oversigt over mulige scenarier i de kommende år (kapitel 6).

## 2. Begrebsafklaring i migrationsdebatten

Befolkningsbevægelser betegnes i socialvidenskaben under ét som migration. Denne brede definition dækker kun over det forhold, at der er tale om mennesker, der enten for en tidsbegrænset periode eller permanent bevæger sig. Krydses en landegrænse er der tale om international migration. Om migranten bevæger sig af økonomiske eller politiske grunde, i håb om at avancere socialt eller snarere af frygt for sit liv, siger betegnelsen ikke noget om. Når mennesker benævnes migranter er det eneste vi i princippet ved om dem, at de ikke er født det sted de bor, eller – når anakronismen ”andengenerationsindvandrer” tages i anvendelse – at deres forældre ikke er. Vi benytter også denne overordnede forståelse af termen migrant i dette studie.

I den aktuelle debat bruges begreberne migrant, flygtning og asylansøger ofte synonymt eller i ’karikerede’ udgaver, hvor kompleksiteten af forskellige typer migration forsvinder, når fx termen migrant ses som afgrænset til økonomiske migranter med irregulær status. Hver betegnelse refererer ikke desto mindre til forskellige internationale definitioner og i nogle tilfælde forpligtigelser. Disse beskrives nedenfor:

**Migrant:** FN’s befolkningsafdeling (DESA) anslår at ca. 244 millioner mennesker (inklusive flygtninge) eller lidt over 3 % af verdens befolkning var internationale migranter i 2015. Ca. 40 % befinder sig i udviklingslandene. I international statistik tælles kun de migranter der opholder sig længere tid end 12 måneder i udlandet. Udover arbejdsmigranter kan der være tale om studerende og familiesammenførte. Migranter der kommer fra lande udenfor EU skal igennem migrationskontrol og oftest have et visum. De har ikke automatisk adgang til sociale ydelser, der ofte kræver et længevarende ophold. Det samme gælder adgang til at søge permanent opholdstilladelse og statsborgerskab. FN’s konvention om migrantarbejderes rettigheder definerer en international migrant som ”en person der vil, er, eller har været involveret i lønnet arbejde i en stat hvor han eller hun ikke er statsborger”. Derudover har migranten selv taget beslutningen om at migrere ”uden at være blevet tvunget til det af ydre kræfter”.<sup>16</sup> Den sidste definition skelner altså mellem migranter og flygtninge og adskiller sig derved fra forståelsen af migrant som en overordnet betegnelse.

**Flygtning:** UNHCR rapporterede i slutningen af 2014 det hidtil højeste antal fordrevne mennesker på verdensplan, i alt 59,5 millioner sammenlignet med 51,2 millioner året før eller 31,5 millioner ti år tidligere. Disse tal indbefatter 38,2 millioner internt fordrevne, 19,5 millioner personer med flygtningestatus og 1,8 millioner asylansøgere.<sup>17</sup> Ifølge FN’s flygtningekonvention er en flygtning en person der flygter fra væbnet konflikt eller forfølgelse og hvis behov for international beskyttelse anerkendes. Flygtningekonventionens grundlæggende princip er at ingen flygtning skal kunne udvises

---

<sup>16</sup> For en definition af ’migranter’, se <http://www.un.org/en/development/desa/population/theme/international-migration/>

<sup>17</sup> UNHCR. 2015. "World at War. Unhcr Global Trends - Forced Displacement in 2014." Geneva: UNHCR.

eller tilbagesendes til situationer hvor deres liv og frihed vil være i fare.<sup>18</sup> I det øjeblik en person opnår flygtningestatus, gives han eller hun adgang til visse sociale rettigheder. I 2014 (seneste tilgængelige tal) befandt 86 % af verdens flygtninge sig i udviklingslandene<sup>19</sup>. Principielt refererer betegnelsen flygtning således kun til mennesker, der har opnået formel beskyttelse i et andet land end deres fødeland; i praksis benyttes betegnelsen ofte bredere som en overordnet betegnelse for mennesker, der er flygtet fra konflikt.

**Asylansøger:** En asylansøger er en person, der hævder at være flygtning, men hvis asylkrav endnu ikke er blevet behandlet.<sup>20</sup> Indtil 2014 blev det anslået at omkring en million mennesker på verdensplan søger asyl om året. Den aktuelle krise i Syrien har forhøjet dette tal. Stater, der har underskrevet flygtningekonventionen, er forpligtiget af international lov til at behandle asylansøgnings og må ikke sende mennesker direkte tilbage til deres oprindelseslande uden en sådan behandling. Ifølge flygtningekonventionen skal en asylansøger have adgang til en retfærdig og effektiv asylbehandling, ligesom det skal sikres, at de lever under værdige og sikre forhold under sagsbehandlingen.

**Klimaflygtning:** Det Mellemsstatslige Panel omkring Klimaforandringer (IPCC) forudser at klimaforandringer vil bidrage betragteligt til globale migrations- og flygtningeproblemer i det 21. århundrede. Alene i 2013 anslog UNHCR at 22 millioner mennesker blev fordrevet af klimaforandringer. Andre, som Forced Migration Online, har påpeget at statslige megaprojekter også bidrager betragteligt til fordrivelse, især dæmningsbyggeri, renovering af urban infrastruktur og udvinding af naturressurser<sup>21</sup>. Betegnelsen klimaflygtning bruges ofte synonymt med 'klimamigrant', 'miljømigrant', eller 'miljøflygtning', der alle betegner mennesker der tvinges til at forlade deres hjem og lokalsamfund på grund af effekterne af klimaforandringer og afledte naturkatastrofer såsom oversvømmelse og tørke. Klimaflygtninge er ikke beskyttet af internationale konventioner og er derfor mere udsatte; størstedelen af dem er ydermere internt fordrevne og koncentreret i udviklingslandene. UNHCR frygter at klimaforandringer ikke alene vil medføre yderligere fordrivelse og fattigdom, men også bidrage til nye konflikter.<sup>22</sup>

**Mixed Migration** (blandet migration): Betegnelsen 'mixed migration' er relativ ny, men dækker over en voksende gruppe mennesker, med stigende politisk betydning. IOM definerer mixed migration som "komplekse befolkningsbevægelser indeholdende flygtninge, asylansøgere, økonomiske og andre migranter", mens UNHCR lægger vægt på at der er tale om "mennesker der rejser på en irregulær måde gennem de samme ruter og benytter sig af samme befordringsmidler, men ofte af forskellige årsager". Betegnelsen dækker i stigende grad over tendensen til at udsætte sig for større risiko for at nå en bedre eller sikrere fremtid, men indikerer også at flere og flere migranter og flygtninge søger såvel fysisk som økonomisk sikkerhed. Kategorien mixed migration indbefatter irregulære migranter, flygtninge og

---

<sup>18</sup> Se FN's flygtningekonvention her: <http://www.unhcr.org/pages/49da0e466.html>

<sup>19</sup> World at War, op.cit.

<sup>20</sup> Se UNHCRs definition af en asylansøger her: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c137.html>

<sup>21</sup> Forced Migration Online. 2016. Types of development projects causing displacement <http://www.forcedmigration.org/research-resources/expert-guides/development-induced-displacement-and-resettlement/types-of-development-projects-causing-displacement>

<sup>22</sup> UNHCR. 2016. Environment and Climate Change. Far-Reaching Global Implications <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c10a.html>

asylansøgere, handlede migranter (trafficking), statsløse personer, uledsagede mindreårige, børn skilt fra deres familier og andre sårbare rejsende.<sup>23</sup>

**Diaspora:** Termen diaspora henviser til en befolkningsgruppe, der frivilligt eller tvungent lever spredt i flere lande udenfor deres oprindelige (eller forestillede) hjemland og som over tid og generationer opretholder tilhørsforhold dertil og med hinanden, blandet andet udtrykt gennem transnationale praksisser. Begrebet har vundet frem i udviklings- og policy-cirkler siden 2000'erne og bliver oftest anvendt i forhold til kollektiv mobilisering og som betegnelse for en befolkningsgruppe spredt over hele verden. Som begreb inkluderer det forskellige typer migranter og efterkommere men risikerer at tilsløre interne forskelle og positioner.

**Legal/illegal:** Forestillingen om flygtninge bygger generelt på en antagelse om begrænsede valg- og handlemuligheder, og netop det, at flygtninge ikke har et 'valg', legitimerer hans/hendes bevægelse. Omvendt antyder ordet 'illegal migrant' en eller anden form for frivillighed, der legitimerer tvivl og ret til at afslå indrejse, ophold, arbejde. Den stadig hyppigere brug af ordet 'illegal' i den politiske debat og i pressen er med til at bestyrke den generelle opfattelse af misbrug af vores systemer. Men ord og kategoriseringer af migranter som enten 'legale' eller 'illegale' er politiske og snævert forbundne med lovgivning og regulering af migration. Jævnførende begrebet om 'mixed migration' repræsenterer forskellige betegnelser ikke nødvendigvis forskellige sociale grupper med let-adskillelige behov. Med tanke på sprogets betydning for den offentlige debat har EU-Kommissionen droppet betegnelsen 'illegal migrant' og taler nu om 'irregulær migrant' eller 'migrant i irregulær situation' i sin kommunikation.<sup>24</sup>

De forskellige migrationsdefinitioner flyder i stigende omfang ind over hinanden eftersom aktuelle migrationsbevægelser ofte hænger sammen med overlevelseshen problemer knyttet til en blanding af forfølgelse, politisk ustabilitet, væbnet konflikt, fattigdom, miljøproblemer som følge af klimaforandringer, naturkatastrofer og befolkningspres. Det er derfor ikke altid muligt at være meget præcis i brugen af betegnelser. I rapporten benytter vi betegnelsen 'flygtninge og migranter' for at henvise til mennesker ankommet til EU over Middelhavet eller via den vestlige Balkanrute, når det ikke er muligt præcist at skelne mellem personer med flygtningestatus, asylansøgere, og gruppen af blandede migranter (mixed migration).

---

<sup>23</sup> Se det Regionale Mixed Migration Sekretariats definition her: <http://www.regionalmms.org/index.php?id=60>

<sup>24</sup> For EU Kommissionens brug af betegnelsen 'irregulær migration', se [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/index_en.htm). For begrebsforvirring i migrationsdebatten, se DIIS Comment <http://www.diis.dk/publikationer/begrebsforvirring-migrationsdebatten>

### 3. Viden om sammenhænge mellem migration og udvikling

Der er empiriske evidens for at mere udvikling i første omgang skaber mere migration, da forbedrede sociale, økonomiske og uddannelsesmæssige muligheder gør flere mennesker i stand til at migrere. Et længere historisk blik på udviklingen i eksempelvis Europa, Nordamerika og Østasien viser, at udviklingsprocesser ikke alene medfører migration, men at udvikling i høj grad også er afhængig af øget migration fra land til by, både internt og internationalt. Med andre ord er migration og udvikling både funktionelt og gensidigt afhængige og forbundne processer.<sup>25</sup>

Det oprindelige Nexus-studie<sup>26</sup> beskrev denne tendens ved hjælp af begrebet om 'migrationspuklen' – en udvikling i form som et omvendt U, der forudser at både handelsliberalisering, flere direkte udenlandske investeringer og øget udviklingsbistand medfører mere migration på kort og mellemlangt sigt. Philip Martin, udviklingsøkonom og ophavsmand til migrationspukkelteorien ('the migration hump') har i flere empiriske studier vist sammenhængen. Fx steg sydkoreansk migration til USA 25% i 1980'erne i forhold til 1970'erne på grund af øget økonomisk vækst. Martin forudså også, at implementeringen af NAFTA ville føre til øget migration fra Mexico til USA. Denne forudsigelse holdt stik. Baseret på samme teoretiske grundlag forudså Hein de Haas i 2006 at migration fra Nordafrika til Europa ville stige som følge af økonomisk vækst. De Haas' studier i Marokko viste tydeligt, hvordan såvel økonomisk som menneskelig udvikling øger både befolkningens evne og aspirationer til at migrere.<sup>27</sup>

Studier viser dog også, at lande med konsolideret økonomisk vækst ofte går fra at være sender- til modtagerlande. Her er sydeuropæiske lande et eksempel med masseudvandring fra 1950'erne til de tidlige 1970'ere, efterfulgt af massiv indvandring fra 1990'erne og frem<sup>28</sup>. Ligeledes påpeger andre studier, at økonomisk vækst i et mellemkomstland som Tyrkiet kan få velstående hushold til at fravælge migration på grund af bedre muligheder i hjemlandet, mens fattigere hushold stadig har tilbøjelighed til – eller ønske om – migration.<sup>29</sup> Samlet set understreger dette, at sammenhænge mellem

---

<sup>25</sup> Todaro, M. P., 1969. A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries. *The American Economic Review*, Vol. 59, No. 1 (1969), pp. 138-148; Skeldon, R., 1997. *Migration and Development: A Global Perspective*, Essex, Longman.

<sup>26</sup> Studiet blev finansieret af Danida i 2002 som en del af forberedelsen for det danske EU-formandskab. Det beskrives nærmere på side 15 og frem.

<sup>27</sup> Martin, P., 1993. *Trade and Migration: NAFTA and Agriculture*, Washington D.C., Institute for International Economics; Martin, P., and J. Edward Taylor, 1996. "The Anatomy of a Migration Hump", in J. Edward Taylor (ed.), *Development Strategy, Employment, and Migration: Insights from Models*, Paris, OECD, Development Centre: 43-62; De Haas, H. 2006. Turning the Tide? Why 'development instead of migration' policies are bound to fail, IMI Working Papers No. 2, se <http://imi.socsci.ox.ac.uk/pdfs/wp/wp-02-06.pdf>.

<sup>28</sup> King, Russel and Aija Lulle. 2016. "Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities." Brussels: European Commission, s. 95.

<sup>29</sup> Op.cit., 25, 95-96.



migration og udvikling er multifacetterede og hænger sammen med overordnede strukturelle processer og interventioner, som fx handelsaftaler og ikke mindst fred og stabilitet.

At migration og udvikling hænger sammen er der således ikke tvivl om, men opfattelsen af denne sammenhæng har varieret historisk, fra udviklingsoptimisme i perioden efter 2. Verdenskrig, til hjerneflugts-pessimisme (brain drain) i 1970erne og 80erne, til tro på markedskræfternes regulering gennem remitter og hjerne-cirkulation omkring årtusindeskiftet. På europæisk plan har EU-samarbejde med tredjelande siden begyndelsen af 1990erne været domineret af sikkerhedspolitiske overvejelser, blandt andet med henvisning til den sikkerhedstrussel migranter og flygtninge opfattes at udgøre for Europas sociale sammenhængskraft, politiske integritet og økonomiske stabilitet. I løbet af de sidste 15 år har forskellige policystudier fokuseret mere eksplicit på mulige positive sammenhænge mellem migration og udvikling og mellem flygtninge og fredsskabelse/genopbygning i konfliktområder. Internationale organisationer som Verdensbanken og de regionale udviklingsbanker, FN-systemet og den Europæiske Union har aktivt promoveret de positive aspekter af sammenhænge mellem migration og udvikling, bl.a. gennem den Globale Migrations Gruppe (GMG) og det Globale Forum for Migration og Udvikling (GFMD). FN's nye bæredygtige udviklingsmål (SDGs) anerkender "migranternes positive bidrag til vækst og bæredygtig udvikling" og indeholder specifikke mål omkring beskyttelse af migrantarbejderes rettigheder, regulering af migrationsbevægelser og omkostninger ved remitoverførsler, og endelig eliminering af menneskehandel.

EU-Kommissionen har siden 2005 arbejdet ud fra en 'Global Approach to Migration and Mobility' (GAMM). Fremme af positive migration-udviklingsdynamikker indgår i de fire overordnede prioriteter. Strategipapiret 'Maximising the Development Impact of Migration' (21. maj 2013) indeholder forskellige forslag til en mere ambitiøs EU-politik på udviklingsområdet, og foreslår en bred tilgang med større fokus på migrationsbevægelser mellem lande i syd, en effektiv integration af migrationsspørgsmål i nationale udviklings- og fattigdomsreducerende planer, og endelig en inddragelse af flygtninge og andre fordrevne i EU's langsigtede udviklingsplanlægning.<sup>30</sup>

Tre sammenfaldende forhold forklarer den internationale interesse i at sammentænke migration og udvikling: For det første den store – og stabile - stigning i migranter og flygtnings finansielle overførsler, for det andet det relative fald i traditionel udviklingsbistand (ODA) sammenlignet med andre former for udviklingsfinansiering, og for det tredje interessen i at begrænse uønskede migrations- og flygtningebevægelser.

### 3.1 Konklusioner fra Nexus-studiet<sup>31</sup>

Det Danida-finansierede 'Migration-Development Nexus' studie var blandt de første studier, der søgte at afdække mulighederne for at skabe gensidigt støttende og sammenhængende politikker. Baseret på et review af mere end 100 forsknings- og policy rapporter, seks case-studier af specifikke politikområder (migrationstendenser, forholdet mellem udviklings- og humanitær bistand, overlevelse i konflikt- og

---

<sup>30</sup> European Commission. 2016. Global Approach to Migration and Mobility [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index_en.htm)

<sup>31</sup> For en uddybende analyse, se 'International Migration' 40 (5) i 2002, s. 49-71.

nærområder, returnmigration, remitter, migrationspolitiske instrumenter) og tre landestudier (Afghanistan, Somalia og Sri Lanka), nåede studiet frem til følgende hovedkonklusioner:

- Der kan ikke etableres en direkte sammenhæng mellem migration og fattigdom, økonomisk udvikling, befolkningstilvækst og social og økonomisk forandring. *Det er ikke nødvendigvis de fattigste der migrerer og det er usandsynligt at fattigdomsreduktion i sig selv vil medføre en reduktion af migrationspresset. På kort sigt skaber udvikling mere mobilitet.*
- Voldelige konflikter producerer internt fordrevne, flygtninge og asylansøgere. Hovedparten af de berørte har ikke ressourcer til at flygte internationalt og forbliver internt fordrevne eller i nabolandene. *Migrationspresset er således et langt større problem i det globale syd end i nord.*
- Der er gode politiske argumenter for at fremhæve migranter og flygtninges positive bidrag til udvikling og for at integrere diasporagrupper i det officielle udviklingssamarbejde. I de tidlige 2000ere udgjorde remitter mere end det dobbelte af ODA til udviklingslandene (et tal der i 2015 er vokset til tre gange så meget), ligesom *remitter tilsyneladende når de fattige mindst lige så godt som ODA*<sup>32</sup>.
- Frivillig returnmigration kan bidrage til udvikling i oprindelseslandene, men returnmigration vil samtidig begrænse de finansielle overførsler. På samme måde vil storstilet repatriering efter konfliktløsning ikke alene føre til et fald i finansielle overførsler, men også sætte eksisterende (knappe) ressourcer under yderligere pres, et forhold der potentielt kan skabe fornyet konflikt og ustabilitet. *På denne baggrund kan storstilet repatriering og hjemsendelse have en direkte kontra-produktiv effekt.*
- Befolkningsmobilitet har en positiv effekt på lokal udvikling i udviklingslande, både i økonomiske nedgangsperioder og i konfliktsituationer. *Restriktive migrationspolitikker og udviklingspolitikker målrettet migrationsbegrænsning kan hindre udfoldelse af det positive potentiale.*

Sammenholdt med efterfølgende studier kan følgende konklusioner yderligere drages:

- Erfaringer med afghanske flygtninge i Pakistan, flygtninge fra Mozambique og Malawi i det sydlige Afrika, flygtninge fra Etiopien og Somalia på Afrikas Horn og flygtninge fra Myanmar i Sydøstasien viser, at nødhjælp kan stimulere flygtningebevægelser mellem nabostater. *Nødhjælp i øvrigt synes ikke at påvirke flygtningebevægelser mod fjernere destinationer – eksempelvis Europa – hverken i reducerende eller stimulerende forstand.*
- *Langsigtet udviklingsbistand er mere effektiv end mere kortsigtet humanitær bistand* til at forhindre voldelige konflikter, fremme fredsskabelse, genopbygning og demokratisering og stimulere fattigdomsbekæmpende udviklingsprojekter igangsat af transnationale migrantdiasporaer. Langsigtet udviklingsbistand må således forventes at begrænse behovet for migration.
- Ligesom med fattigdomsbekæmpelse og mere udvikling generelt vil instrumenter der eksempelvis retter sig mod demokratisering, god regeringsførelse og/eller reduktion af

---

<sup>32</sup> Forskellige former for økonomisk bistand har haft vanskeligt ved at nå de fattigste. Mens studier af remitter viser, at oftest ikke er de fattigste af de fattige, der er direkte modtagere af remitter, kan deres lokale 'multiplier' effekt have en fattigdomsbekæmpende effekt.

økonomisk ulighed dog forventes at medføre øget mobilitet på kort sigt, mens det forventes, at disse instrumenter har en reducerende effekt på længere sigt. Studier, der anlægger et historisk og makroøkonomisk perspektiv, peger således på, at *lande/regioner der opnår udvikling, vækst og integration på verdensmarkedet i første omgang vil opleve øget migration, men senere reduceres migrationen*. Det gælder eksempelvis den historiske migration mellem Europa og USA, mellem Sydeuropa og Nordeuropa og for asiatiske økonomier såsom Sydkorea og Malaysia.

- Den *forventelige acceleration i migration mod mere udviklede lande i transitionsfasen mod migrationsreducerende velstand og udvikling kan modvirkes og forkortes, hvis afsenderlande og modtagerlande samarbejder om at øge jobskabelse, diasporaengagement, stabilitet, menneskerettigheder og øgede investeringer i afsenderlandene* – både i form af private investeringer, udviklingshjælp og remitter.
- Aktuelle politikker omkring udviklingsbistand, humanitær bistand, migration og flygtningebeskyttelse er inkonsistente og ofte ligefrem modsatrettede. *Større politik-kohærens mellem disse områder er nødvendig*. Det er også nødvendigt at undgå et ensidigt fokus på konfliktområder, der opleves som sikkerhedsrelevante i modtagerlande, da andre situationer, eksempelvis jordkonflikter, pres på naturressourcer, usikre urbane miljøer, natur- og menneskeskabte katastrofer og øgede restriktioner på lovlig og regulær migration kan afføde øget irregulær migration.

På baggrund af separate udviklings- og migrationspolitikker samt den manglende kohærens mellem disse politikområder kan der udledes tre mulige 'politik-logikker' eller reguleringsmuligheder:

**1. Kontrol og begrænsning.** Under denne logik er migrationsbegrænsning hovedformålet.

Uundgåelige flygtningestrømme søges begrænset til nabolandene. Udviklingspolitik bruges til migrationsbegrænsende formål og dialog mellem nord og syd er baseret på migrationsbegrænsende prioriteter hos landene i nord. Denne politiske logik afføder politiske tiltag så som afskæring af migrationsruter, visumkrav, transportøransvar, og udpegning af sikre tredjelande. I destinationslandene opsamles flygtninge i detentionscentre, og deres ret til at arbejde og adgang til sociale ydelser, uddannelse, lægehjælp, bolig osv. begrænses mest muligt. Tilbagesendelsesaftaler, øget grænsekontrol, begrænset adgang til permanent ophold og statsborgerskab, og tidsbegrænset asyl er andre midler. Udviklingsbistand gøres betinget af at migrant- og flygtningeproducerende lande tager afviste asylansøgere og andre uønskede migranter tilbage, ufrivillig tilbagesendelse kan komme på tale, og repatriering forbliver den foretrukne løsning (over genbosættelse lokalt eller i tredjeland).

*Styrken* i denne logik er, at den imødekommer frygten for masseindvandring i modtagerlandene og på kort sigt begrænser de statslige udgifter. *Svagheden* er at den fremmer xenofobi og undlader at tackle migrationens bagvedliggende årsager. Endelig er kontrol og inddæmningspolitikker medvirkende til at skabe grobund for smuglernetværk. *Med andre ord flytter denne logik migrationsproblemet et andet sted hen (nabolandene og smuglernetværk), snarere end at løse det.*

**2. Selektivitet.** Denne logik anerkender behovet for en mere balanceret strategi, der kombinerer migrationskontroll tiltag med menneskeretslige overvejelser. Der lægges større vægt på global ulighed som årsag til både fattigdom og konflikt, ligesom det forsøges at indtænke sikkerhedstrusler, skabt af usikre levevilkår. Både udviklings- og humanitær bistand anvendes som migrationshæmmende instrumenter, mens der samtidig åbnes op for regulerede migrationsbevægelser. *Selektivitetsprincippet tages*

således i anvendelse i både tildelingen af bistand samt åbenheden overfor migranter og flygtninge. Opholdstilladelse og eventuelt statsborgerskab gives på baggrund af kvalifikationer, der øges støtte til nærområderne og indgås genbosætningsaftaler (blandt andet for at sikre nabolandenes fortsatte accept af hovedparten af verdens flygtninge). Dette suppleres med genbosættelseskvoter. Udviklingsbistand målrettes migrantproducerende lande og gøres også her betinget af villighed til at modtage tilbagesendte migranter, men der er åbenhed for forhandling og dialog. Humanitær bistand allokeres gennem UNHCR og NGOer, genopbygningsbistand målrettes post-konflikt samfund med det formål at gøre returnmigration attraktiv.

*Styrken* ved denne logik er at den både appellerer til brede dele af modtagerlandets befolkning og har legitimitet i senderlandene. *Svagheden* er at der fortsat primært er tale om symptombehandling snarere end målrettet bekæmpelse af migrations bagvedliggende årsager. Endelig medfører selektivitetslogikken et opgør med fattigdomsorienteringen i bistanden, da det ikke nødvendigvis er de fattigste lande, der producerer flest migranter.

**3. Liberalisering og transnationalisme.** I anerkendelse af mobilitets udviklingskabende potentiale åbner den tredje politiske logik op for arbejdskraftens bevægelighed på linje med fx handelsliberaliseringer. Logikken søger at balancere befolkningers ønske om migration med retten til ikke at migrere, dvs. muligheden for at blive boende i lokalsamfund, der støttes til at blive økonomisk, politisk, socialt, kulturelt og miljømæssigt bæredygtige og i stand til at garantere deres borgeres fysiske sikkerhed. Modtagersamfunds migrationspolitik baseres på både arbejdskraftbehov og humanitære overvejelser. Udviklings- og humanitær bistand appliceres konsistent med modtagerlandes behov, ligesom handelsbarrierer for udviklingslandes eksport fjernes. På migrationsområdet liberaliseres arbejdskraftens bevægelighed, fx gennem tidsbegrænsede arbejdstilladelser, på flygtningeområdet oprettes globalt udjævrende genbosætningskvoter og frivillige returprogrammer. For at fremme diasporaers mobilitet og positive bidrag til hjemlandene gives der mulighed for dobbelt statsborgerskab. Dette tilgodeser flygtninges mulighed for enten at rejse permanent tilbage, rejse frem og tilbage mellem modtager- og sender samfund (transnational mobilitet), eller bidrage til genopbygning fra en mere permanent position i modtagerlandene. Individuelle og kollektive remitoverførsler understøttes, ligesom uddannelses-, trænings- og integrationsaktiviteter skræddersys til at kunne anvendes i forskellige samfundsmæssige kontekster (portable human capital development). Logikken institutionaliserer ligeværdige partnerskaber og reel dialog mellem lande i nord og syd baseret på konfliktforebyggelse, fattigdomsbekæmpelse, demokratisering og menneskerettigheder. Udviklingsbistand kombineres med støtte til diaspora-investeringer i hjemlandene.

*Styrken* ved denne logik er dens længere tidsperspektiv, et forhold der samtidig er dens *svagbed*, da det er usandsynligt, at positive effekter kan aflæses i løbet af en fireårig regeringsperiode.

På baggrund af ovenstående hovedkonklusioner og udviklede politiske logikker eller reguleringsmuligheder kan der peges på tre interventionsområder:

1. Bedre støtte til de nærområder der modtager hovedparten af flygtninge og migranter
2. Inddragelse af migranternes udviklingspotentiale i udviklings- og humanitær bistand
3. Udvikling af gensidigt understøttende migrations- og udviklingspolitikker

### 3.2 Konklusioner fra opfølgingsstudier

Opfølgingsstudierne har fokuseret på de tre hovedområder, hvor internationale udviklingsaktører efterfølgende har eksperimenteret med sammentænkning, nemlig remitter, diasporaengagement og returnmigration. Erfaringerne gennemgås nedenfor<sup>33</sup>.

**Remitter:** Hovedparten af internationale tiltag til at udnytte migrations udviklingsfremmende potentiale har på baggrund af den støtte stigning i migranter og flygtninges finansielle overførsler fokuseret på remitter. Det gælder også samtlige opfølgingsstudier. Den kraftige stigning i remitter har derudover medført en kommerciel interesse i at udvikle finansielle markeder og remit-korridorer, ligesom udviklingen af serviceprodukter – eksempelvis mobil overførselsteknologi – er vokset. Samtidig har frygten for terrorfinansiering medført stigende fokus på den politiske regulering af, hvordan migranter og flygtninge overfører penge, og til hvilke formål.<sup>34</sup>

Hvorvidt remitter bidrager til udvikling hænger naturligvis sammen med, hvordan de bruges af hvem og til hvilke aktiviteter. Det antages generelt at almindeligt forbrug har en mindre udviklingseffekt end produktive investeringer, men der er ikke konsensus omkring hvilke investeringer der er produktive. Forskellige vurderinger, baseret på forskelligt datamateriale, når frem til forskellige konklusioner. Undersøgelser med baggrund i økonomisk teori har fokuseret på individuelle præferencer, stimuli og motivation, og oftest konkluderet at remitter udgør en ressource som udviklingspolitikken kan 'mobilisere', 'målrette', eller på anden måde anvende for udviklingsfremmende formål.<sup>35</sup> Tidlige forsøg på instrumentel anvendelse af remitter er blevet afløst af en erkendelse af overførslernes private karakter, ligesom forsøg på at kanalisere private overførsler er blevet suppleret med forskellige forsøg på at begrænse overførselsomkostningen og i det hele taget at facilitere hurtige, velfungerende og sikre kanaler.<sup>36</sup>

Forskning i remitter har fokuseret på konkrete bevægelser, investeringer, og senest institutionelle faktorer, hvor især sidstnævnte har tydeliggjort vigtigheden af en sund økonomisk kontekst for at drage udviklingsmæssig fordel af finansielle overførsler. I det omfang remitter bidrager til udvikling og modstandsdygtighed overfor kriser er det vigtigt at fastholde, at det er statslige politikker, og ikke migranter, der spiller den væsentligste rolle for at skabe gunstige udviklingsbetingelser. Migranter og flygtninges bestræbelser kan ikke overkomme strukturelle udviklingsbarrierer, ligesom det ikke kan

---

<sup>33</sup> For en gennemgang af dansk kobling mellem migration og udvikling, se Sørensen, N.N., 2016. "Coherence and Contradictions in Danish Migration-Development Policy and Practice." *European Journal of Development Research* 28:62-75.

<sup>34</sup> Se, Sørensen, N.N., 2004. The Development Dimension of Migrant Remittances. IOM Working Paper Series No. 1; Skeldon, R. (2008) International Migration as a Tool in Development policy: A Passing Phase? *Population and Development Review* 34 (1); og for terror finansieringsfrygt, Lindley, A., 2009. Between 'Dirty Money' and 'Development Capital': Somali Money Transfer Infrastructure under Global Scrutiny. *African Affairs* 108 (433).

<sup>35</sup> For en kritik af begrænsninger i remit-analyser baseret udelukkende på økonomisk teori, se Page, B and C. Mercer (2012) Why do people do stuff? Reconceptualizing remittance behavior in diaspora-development research and policy. *Progress in Development Studies* 12 (1).

<sup>36</sup> Internationalt samarbejdes relative succes med at nedsætte omkostningerne på pengeoverførsler har ført til forslag om at udbrede erfaringerne til andre omkostningsområder, f.eks. rekrutteringsomkostninger. Jo færre penge migranter bruger på rekruttering, jo flere penge bliver der at sende hjem. DIIS Policy Brief, <http://www.diiis.dk/en/node/1625>. Se 'Diaspora groups and development' op. cit for eksempler.

forventes at migranter kan stå for økonomisk udvikling under ugunstige investeringsbetingelser. Udviklingen af den lokale finansielle sektor har afgørende indflydelse på et givet lands kapacitet til at udnytte potentialet i remitter, ligesom tilstedeværelsen af demokratiske institutioner og økonomisk fordelingspolitik/social politik har det. En igangværende positiv udvikling er således en forudsætning for produktive migrantinvesteringer.<sup>37</sup>

**Diasporaengagement:** Remitter er ikke alene individuelle, men også kollektive, som fx når diasporagrupper organiserer eller bidrager til specifikke udviklingsprojekter i hjemlandet eller yder konkret humanitær bistand i kølvandet på naturkatastrofer. Kollektive remitter administreres ofte af organiserede migrant- eller diasporagrupper der kommer fra en fælles landsdel – eller har fælles national, etnisk eller religiøs baggrund – og spænder fra at installere elektricitet, rent drikkevand, sundhedsklinikker og skoler til børnehjem for forældreløse. På denne måde bidrager kollektive remitter til at give lokalsamfund services, de ellers ikke ville have haft adgang til. Udover infrastrukturelle eller sociale projekter, kan migrantinvesteringer i lokale håndværksvirksomheder eller landbrugsproduktion også komme på tale.<sup>38</sup> I disse tilfælde er kollektive remitter svære at skelne fra andre direkte udenlandske investeringer.<sup>39</sup>

Kollektivt migrantfinansierede projekter leder imidlertid ikke nødvendigvis til udvikling. Nogle projekter kan i højere grad være baseret på migranternes og flygtninges individuelle aspirationer end lokale udviklingsbehov og lokalt ejerskab. Denne svaghed adskiller sig dog ikke nødvendigvis fra visse andre traditionelle ODA finansierede projekter. Mange migrant- og flygtningediasporaer kæmper derudover ofte med en udbredt mistillid til deres hjemlandes regeringer, der enten kan skyldes politisk uenighed udsprunget af konflikter eller en opfattelse af udbredt korrupsion i offentlige institutioner.<sup>40</sup>

Diasporaengagement i udvikling spænder imidlertid langt udover kollektive remitter, og kan potentielt indbefatte handelssamarbejde, forretningsvirksomhed og entreprenørskab, og overførsel af viden og kvalifikationer, forhold der har tiltrukket sig såvel sender- som modtager regeringers interesse. Ikke mindst i senderlandene er der i løbet af de sidste ti år blevet etableret diasporaministerier eller andre institutionelle fora, der søger at tiltrække migranter og flygtninges fortsatte interesse i den nationale udvikling gennem officielle kanaler. Institutionelle arrangementer indbefatter ofte etablering af særlige rettigheder såsom anerkendelse af dobbelt statsborgerskab og politisk repræsentation, sikret via stemmeret og/eller plads i den lovgivende forsamling. På denne måde udvikles nye og ekstra-territoriale måder at inddrage migrantbefolkninger i national politik<sup>41</sup>. Flere modtagerlande, herunder Danmark, er også begyndt at opbygge institutionelle partnerskaber med migrant- og flygtningegrupper. Potentialet i

---

<sup>37</sup> Se De Haas, H., 2009. International Migration and Regional Development in Morocco: A Review. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 35(10); De Haas, H., 2012. The Migration and Development Pendulum: A Critical View on Research and Policy. *International Migration* 50(3); Julca A. (2011) Multidimensional Re-creation of Vulnerabilities and Potential for Resilience in International Migration. *International Migration* 49.

<sup>38</sup> Erfaringer med kollektive remitter og diasporasamarbejde analyseres mere grundlæggende i International Migration, 2012, 50 (3) og New Diversities, 2014, 16(2).

<sup>39</sup> Se Skeldon 2008, op. cit..

<sup>40</sup> Turner, S. og Kleist, N., 2013. Agents of Change? Staging and Governing Diaporas and the African State. *African Studies*, 72 (2).

<sup>41</sup> Gamlen, Alan. 2014. "Diaspora Institutions and Diaspora Governance." *International Migration Review* 48(S1):S180–S217.; Kleist, Nauja. 2013. "Flexible Politics of Belonging: Diaspora Mobilization in Ghana." *African studies* 72(2):285.

sådanne partnerskaber kan dog hæmmes af bistandsorganisationer forsøg på at mainstreame diasporaaktivitetens modus operandi til generelle bistandsformer.<sup>42</sup>

**Returnmigration:** På samme måde som traditionel migrationsteori generelt har opfattet returnmigration som det naturlige slutprodukt for en succesfuld migrationsproces,<sup>43</sup> blev repatriering længe set som afslutningen på flygtningecyklingen<sup>44</sup>. Frivillige returnmigrationsinitiativer for gæstearbejdere blev forsøgt i forskellige europæiske lande i 1970'erne. Initiativerne havde dog en lav succesrate og tiltrak kun i begrænset omfang de arbejdsløse migrantarbejdere de var tiltænkt. Senere initiativer udviklet i forbindelse med franske og spanske 'co-development' tiltag har også inkorporeret returnmigrationsmuligheder. Særlige programmer for permanent eller midlertidig returnmigration af højtuddannet arbejdskraft har ligeledes bygget på migrations-udviklingslogikker, men har som andre returprogrammer haft en begrænset succesrate. Krav om permanent returnmigration er i særdeleshed problematiske<sup>45</sup>.

Flere europæiske lande, herunder Danmark, har søgt at binde migrations-udviklingsinitiativer op på retur- og repatrieringsinitiativer, såsom tilbagesendelse af afviste asylansøgere (ofte finansieret via ODA-midler) koblet med beskyttelse af flygtninge i nærområder (ofte finansieret via humanitære midler).

Returnmigration og frivillig repatriering er i dag forbundet til bilaterale tilbagetagsaftaler med sender- og transitlande.<sup>46</sup> Erfaringerne med disse programmer er blandede, blandt andet fordi sikkerheds- og bæredygtighedsspørgsmål sjældent tages i tilstrækkelig betragtning.<sup>47</sup> En erfaringsopsamling af bistandsstøttet frivillig repatriering af afviste asylansøgere udført af DIIS i 2013<sup>48</sup> bekræftede tidligere studier og fandt at den lave succesrate primært hænger sammen med en for snæver opfattelse af tilbagesendte flygtninges behov. Disse er ikke alene økonomiske, men også netværks- og psykosocialt betingede. Programmer der primært sigter på tilbagesendelse af afviste asylansøgere uden at tage bæredygtighedshensyn vil ofte fejle eller ligefrem medføre nye migrationsskabende problemer i senderlandet.

---

<sup>42</sup> Se <http://www.diis.dk/publikationer/flygtninge-bidrag-afgoerende-genopbygning-hjemlande>; Kleist, Nauja. 2014. "Understanding Diaspora Organisations in European Development Cooperation – Approaches, Challenges and Ways Ahead." *Diversities* 16(2):55-69.

<sup>43</sup> Papademetriou, D. and P. Martin (eds.) (1991) *The Unsettled Relationship: Labor Migration and Economic Development*. Connecticut: Greenwood Press.

<sup>44</sup> Black R. and K. Koser (1999) *The End of the 'Refugee Cycle? Repatriation and Reconstruction*. Oxford, Berghahn Books.

<sup>45</sup> Kleist, Nauja and Ida Vammen. 2012. "Diaspora Groups and Development in Fragile Situations." *DIIS Reports*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

<sup>46</sup> Cassarino, J. P., 2008. Conditions of Modern Return Migrants. *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, 10 (2).

<sup>47</sup> Se f.eks. Black R. and S. Gent, 2006. Sustainable Return and Post-Conflict Contexts. *International Migration* 44 (3); Gropas, R. (2013). *The Migration-Development Nexus: Time for a Paradigm Shift*. Policy Paper 77, The Jacques Delors Institute and the Hellenic Foundation for European & Foreign Policy.

<sup>48</sup> Whyte, Zachary and Dan V. Hirslund. 2013. International experiences with the sustainable assisted return of asylum seekers. DIIS Report <http://www.diis.dk/en/research/international-experiences-with-the-sustainable-assisted-return-of-rejected-asylum-seekers>

## 4. Aktuelle udfordringer

Med den globale flygtningekrise og et historisk højt antal flygtninge (inklusive internt fordrevne og asylansøgere) i verden på godt 60 millioner mennesker i 2015 er migration rykket op på de politiske dagsordner i Europa i hidtil uset grad. I det følgende skitserer vi først flygtningesituationen i Europa og Danmark, dernæst sætter vi fokus på situationen i nærområderne, og endelig reflekterer vi over årsager og destinationsvalg.

### 4.1 Migration til Europa 2015

I 2014 levede omkring 51.4 millioner migranter i EU, svarende til cirka 10%, hvoraf godt en tredjedel var andre EU-borgere<sup>49</sup>. Ligeledes udgør folk fra EU's nabolande en stor andel, i særdeleshed fra Tyrkiet og Marokko, efterfulgt af Kina, Indien, Ukraine og Rusland<sup>50</sup>. I 2015 var det dog ankomsten af en million flygtninge til EU, der var centralt for de europæiske diskussioner. Set i forhold til EU's samlede befolkning på 507,4 millioner<sup>51</sup> svarer dette antal til knap 0,2%.

Migranter og flygtninges vej ind i Europa er underlagt, hvad der kan kaldes et beskyttelsesparadoks: på den ene side har europæiske stater (og andre stater der har underskrevet flygtningekonventionen) pligt til at behandle asylansøgninger og til at tilstå asyl mod forfølgelse; på den anden side søger de europæiske lande at begrænse potentielle asylansøgers adgang til Europa – og dermed deres mulighed for at udøve retten til at søge asyl – gennem restriktiv visumlovgivning og grænsekontrol. I praksis vil det sige, at flygtninge og migranter er henvist til at købe assistance fra menneskesmuglere med den konsekvens at flugtruter bliver farlige og dyre for flygtninge og udgør et lukrativt marked for menneskesmuglere. Det er bl.a. i det lys at bådmigration over Middelhavet skal ses<sup>52</sup>.

85% af de flygtninge og migranter der ankom til EU via Middelhavet og den vestlige Balkanrute i 2015 stammer fra verdens ti mest flygtningeproducerende lande med 462.750 fra Syrien alene<sup>53</sup>, efterfulgt af Afghanistan, Kosovo, Irak, Albanien, Pakistan, Eritrea, Nigeria, Serbien og Ukraine. Den gennemsnitlige anerkendelsesprocent i EU-lande for asylansøgere fra Syrien og Eritrea var sidste år på henholdsvis 95% og 89%<sup>54</sup>. Dette viser, at det store flertal af asylansøgere der ankom til EU i 2015 fra

---

<sup>49</sup> Eurostat. 2015. Migration and migrant population statistics

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics). Udvides blikket til hele Europa, udgjorde migrantbefolkningen 76 millioner i 2014, hvoraf halvdelen var fra et andet europæisk land. Kilde: UNDESA. 2015. "Trends in International Migration, 2015." *Population Facts* (4):4

<sup>50</sup> European Commission. 2015. Immigration in the EU

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/immigration/migration-in-eu-infographic\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/immigration/migration-in-eu-infographic_en.pdf)

<sup>51</sup> EU-oplysningen. 2016. Fakta om EU. Indbyggere og areal [http://www.eu.dk/da/fakta-om-eu/statistik/indbyggere\\_og\\_areal](http://www.eu.dk/da/fakta-om-eu/statistik/indbyggere_og_areal)

<sup>52</sup> Se bl.a. Hagen-Zanker, Jessica and Richard Mallet. 2016. "Journeys to Europe: The Role of Policy in Migrant Decision-Making." London: Overseas Development Institute.

<sup>53</sup> IOM. 2015. Mediterranean Update.

[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Mediterranean\\_Update\\_31\\_December\\_0.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Mediterranean_Update_31_December_0.pdf)

<sup>54</sup> Eurostat. 2015. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014



disse to lande må formodes at have ret til asyl. Se figur 1 og 2 for overblik over de største grupper af flygtninge i verden og asylansøgere i EU-28 ift. oprindelses- og modtagerland.

I 2015 var den primære vej for flygtninge ind i Europa over Middelhavet fra Tyrkiet til Grækenland via den østlige Middelhavsroute og fra Libyen til Italien via den centrale Middelhavsroute. Cirka 34.000 mennesker kom derudover til EU via den vestlige Balkanroute mellem Tyrkiet og Bulgarien og mellem Grækenland og Makedonien. Endelig sejlede nogle få tusinde fra Algeriet til Spanien ad den vestlige Middelhavsroute.

Libyen har igennem årtier været den centrale rute for flygtninge og migranter, mens Tyrkiet i det seneste år er blevet det absolut største transitland for flygtninge – i overvejende grad flygtninge fra krigen i Syrien. I 2015 ankom der således ifølge IOM 153.052 migranter og flygtninge fra Libyen til Italien, men der ankom 845.852 fra Tyrkiet til Grækenland over Middelhavet<sup>55</sup>. Hvis man ser på ruten fra Libyen til Italien, er der tale om et fald i forhold til sidste år, hvor antallet af ankomster over havet ifølge Frontex nåede op på 170.760 mennesker<sup>56</sup>. Men snarere end en egentlig aftagende trend er der tale om en stabilisering af den centrale Middelhavsroute på et historisk højt niveau. Det er en skærpet omstændighed, at ruten mellem Libyen og Italien er den suverænt farligste med 2.892 dødsfald ud af det samlede antal på 3.771 i Middelhavet i 2015<sup>57</sup>. Sammensætningen af mennesker, der rejser på de to største Middelhavsruiter, er forskellig og indeholder både migranter og flygtninge.

Ruten ud af Libyen benyttes primært af afrikanere, der kommer syd for Sahara. Det største antal udgøres af flygtninge fra Eritrea, fulgt af Nigeria, Somalia og Sudan, mens Syrien er nede på en femteplads. Faldet i antal af syriske flygtninge markerer i øvrigt en bemærkelsesværdig forandring af denne routes sammensætning. I 2014 var syriske flygtninge den største gruppe med 42.323 mennesker til Italien, mens antallet et år senere i 2015 er faldet til 7.387 – det opvejes dog af den opsigtsvækkende stigning på den østlige Middelhavsroute via Tyrkiet. Der er ikke nogen entydig forklaring på dette fald, men det viser, at Middelhavsruiterne er fleksible og kan skifte karakter fra år til år.

---

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf/b7786ec9-1ad6-4720-8a1d-430fcfc55018>, s. 13.

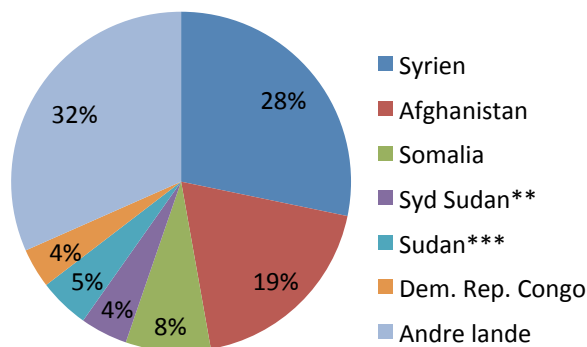
<sup>55</sup> IOM. 2016. Mediterranean Update <http://missingmigrants.iom.int/infographics>

<sup>56</sup> Frontex. 2016. Migratory Routes Map <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route>

<sup>57</sup> IOM. 2016. Mediterranean Update <http://missingmigrants.iom.int/infographics>

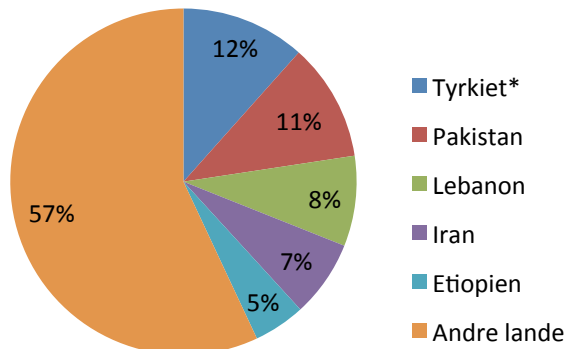
Figur 1: Overblik over de største flygtningegrupper i verden ift. oprindelsesland, 2014

Personer med flygtningestatus i 2014, oprindelsesland



Syrien: 3.865.720, Afghanistan: 2.593.368, Somalia: 1.106.068, Syd Sudan: 616.142, Sudan: 659.395, Dem. Rep. Congo: 516.562 og andre lande: 4.328.352. I alt: 13.685.607 (UNHCR)

Modtagerlande for flygtninge i 2014



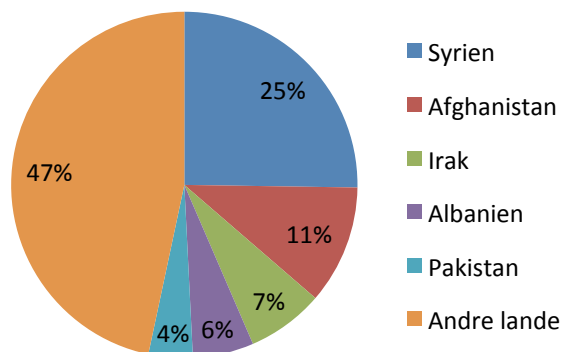
Tyrkiet: 1.587.374, Pakistan: 1.505.525, Libanon: 1.154.040, Iran: 982.027, Etiopien: 659.524 og andre lande: 7.797.117. I alt: 13.685.607 (UNHCR)

Kilde: UNHCR Global Trends 2014: 44-48 og 49-53

[http://www.unhcr.at/fileadmin/user\\_upload/dokumente/02\\_unhcr/events/Global\\_Trends\\_2014.pdf](http://www.unhcr.at/fileadmin/user_upload/dokumente/02_unhcr/events/Global_Trends_2014.pdf)

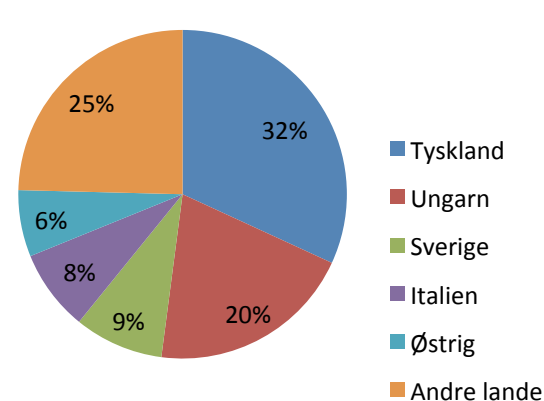
Figur 2: Største grupper af førstegangsydlansøgere i EU-28 ift. oprindelses- og modtagerland, 2014-2015

Førstegangsydlansøgere i EU28, 1.10. 14 - 31.09.15, oprindelsesland



Syrien: 251.665, Afghanistan: 110.655, Irak: 71.570, Albanien: 56.795, Pakistan: 41.155 og andre lande: 465.285. I alt: 997.125

Førstegangsydlansøgere i EU28, 1.10. 14 - 31.09.15, modtagerland



Tyskland: 317.670, Ungarn: 201.495, Sverige: 87.595, Italien: 79.820, Østrig: 65.260 og andre lande: 245.285. I alt: 997.125

Kilde: Eurostat. Senest opdateret 10. december 2015) [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First\\_time\\_asylum\\_applicants\\_in\\_the\\_EU-28\\_by\\_citizenship\\_Q3\\_2014\\_%E2%80%93\\_Q3\\_2015.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_time_asylum_applicants_in_the_EU-28_by_citizenship_Q3_2014_%E2%80%93_Q3_2015.png); [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/7/7a/First\\_time\\_asylum\\_applicants%2C\\_Q3\\_2014\\_%E2%80%93\\_Q3\\_2015.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/7/7a/First_time_asylum_applicants%2C_Q3_2014_%E2%80%93_Q3_2015.png)

Overordnet set befærdes den centrale Middelhavsroute til Italien via Libyen altså primært (hvis man ser bort fra Nigeria) af nationaliteter der har en gennemsnitlig høj anerkendelsesprocent, når det kommer til at opnå asyl i Europa<sup>58</sup>. Det samme gør sig gældende på den østlige Middelhavsroute via Tyrkiet, hvor hele 455.363 syriske flygtninge ankom. Man kan dog ikke forklare rutens markante tilvækst alene med de syriske flygtninge. Flygtninge fra Afghanistan og Irak kom også i et hidtil uset antal igennem året. Således kom der i 2015 henholdsvis 186.500 afghanere og 63.421 irakere på den østlige Middelhavsroute via Tyrkiet, mens der til sammenligning kom 50.830 flygtninge i hele 2014.

Flygtninges vej videre op i Europa går fra henholdsvis Italien og Grækenland via Tyrkiet og Balkanlandene. Mange europæiske lande har reageret ved at undlade at registrere flygtninges fingeraftryk (som ellers er foreskrevet i Dublin-forordningen) og/eller givet flygtninge fri passage gennem deres lande. Mens Tyskland og Sverige midlertidigt åbnede for asyl til syriske flygtninge har reaktionen fra andre europæiske lande været at forsøge at begrænse flygtninges adgang. Dette er sket ved fysiske tiltag, såsom opsætning af grænsehegn eller midlertidig grænsekontrol, og/eller ved at skærpe asyl- og integrationslovgivning. Sådanne barrierer og restriktioner har fremkaldt en dominoeffekt, hvor andre lande indfører lignende tiltag for at matche eller overgå stramningerne. Problemet bliver derved sendt videre til andre europæiske lande eller til lande udenfor EU. En illustration af dette kan bl.a. ses af forekomsten af uregulerede flygtningelejre, som fx i Calais i Frankrig nær Eurotunnelen og i Iodomenis på grænsen mellem Makedonien og Grækenland.

## 4.2 Flygtningesituationen i Danmark

Flygtningesituationen i Danmark er tæt koblet til resten af Europa og den globale flygtningesituation. I 2015 modtog Danmark lidt over 21.100 asylansøgere mod 14.792 i 2014. Cirka 42% af disse var fra Syrien, efterfulgt af Iran, Eritrea og Afghanistan<sup>59</sup>. Anerkendelsesprocenten på 86% for asylsager afgjort i 2015 afspejler, at langt de fleste asylansøgere der er kommet til Danmark i de senere år har været

---

<sup>58</sup> Bitoulas, Alexandrous. 2015. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014. Eurostat. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf/b7786ec9-1ad6-4720-8a1d-430fcfc55018>

<sup>59</sup> Antallet af asylansøgninger mellem januar og 30. november 2015 var 18.492 mens anslået 2.700 søgte asyl mellem 1. og 28. december. ”Tal På Udlændingeområdet Pr. 30.11.2015”. København: Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Bemærk at asyltallet for december er et skøn fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, citeret i <http://www.dr.dk/nyheder/indland/grafik-saa-mange-flygtninge-og-migranter-har-soegt-asyl-i-danmark-siden-september>. Procentvis var der dog en større stigning af antallet af asylansøgere fra Afghanistan, Iran og Irak end fra Syrien i forhold til 2014. Antallet af uledsagede flygtningebørn fordobledes i 2015 til 1.700 børn fra 818 i 2014, primært fra Afghanistan, Syrien og Eritrea Fra 818 i 2014 til 1700 i 2015.

berettiget til asyl<sup>60</sup>. For overblik Figur 5-7 giver et overblik over typer af opholdstilladelser givet i Danmark i 2014 og 2015, typer af asyl, samt over oprindelseslandene for de største grupper af asylansøgere. Figur 8 udspecificerer antallet af henholdsvis asylansøgere i 2015 og indvandrere 2016) fra Danidas prioritetslande.

Asylansøgere til Danmark er typisk rejst videre fra Grækenland, Italien eller Tyrkiet og videre gennem Centraleuropa og Tyskland. Andre europæiske landes måder at håndtere flygtningesituationen har derfor stor betydning for Danmark – og omvendt. Antallet af asylansøgere til Danmark begyndte at stige markant henover sommeren 2015 med det højeste antal i november (5.039). Den sjette september ankom store grupper af især syriske flygtninge til landet, hovedparten med erklærede mål at nå videre til Sverige. Tre dage senere lukkede Danmark midlertidigt tog- og færgef forbindelser til Tyskland. Dele af E45 motorvejen i det sydlige Jylland blev afspærret mens flere hundrede flygtninge vandrede gennem Danmark mod Sverige. Som mange andre lande i Europa, undlod Danmark midlertidigt at registrere fingeraftryk, hvorved flygtninge med ønske om at søge asyl i andre lande fik lov til at passere gennem landet. I september alene var dette antal på 28.800 flygtninge, primært med kurs mod Sverige.

Som respons indførte Sverige ID-kort kontrol ved den svensk-danske grænse i november 2015, med yderligere stramninger i december. Dette skal ses i sammenhæng med Sveriges modtagelse af knap 130.000 flygtninge i starten af november 2015, stigende til over 160.000 i midten af december. Decideret grænsekontrol blev indført med virkning fra 4. januar. Samme dag indførte Danmark grænsekontrol ved den dansk-tyske grænse. Ligeledes vedtog Danmark i december en lov om transportøransvar, der kan pålægge transportselskaber at tjekke om deres passagerer har gyldigt ID og idømme dem bødestraf, hvis de transporterer passagerer uden gyldige papirer. Transportøransvaret møder stor modstand fra tysk side og er endnu ikke iværksat. Der er siden indførelsen af grænsekontrol mellem Danmark og Sverige registreret enkelte tilfælde af irregulære grænsekrydsninger, som flygtninge der har forsøgt at passere tunnelen ved Øresundsbroen til fods eller krydset Øresund i en gummibåd.

Flygtningesituationen i Danmark har medført en ophedet politisk debat og den danske regering har iværksat adskillige initiativer for at begrænse flygtningebevægelser til Danmark, herunder indrykning af avisannoncer, angiveligt målrettet menneskesmuglere, i libanesiske aviser i september 2015 med information om reduktion af sociale ydelser til flygtninge. En såkaldt asylpakke med 34 stramninger med det erklærede mål at gøre Danmark mindre attraktivt som modtagerland for asylansøgere<sup>61</sup> blev foreslået i november. Forslagene inkluderer bl.a. tre års ventetid på visse typer familiesammenføring og inddragelse af flygtninges formue og værdigenstande. Begge initiativer har medført kritiske reaktioner fra udlandet. Stramningen af Udlændingeloven blev vedtaget 27.01.16 (L87).

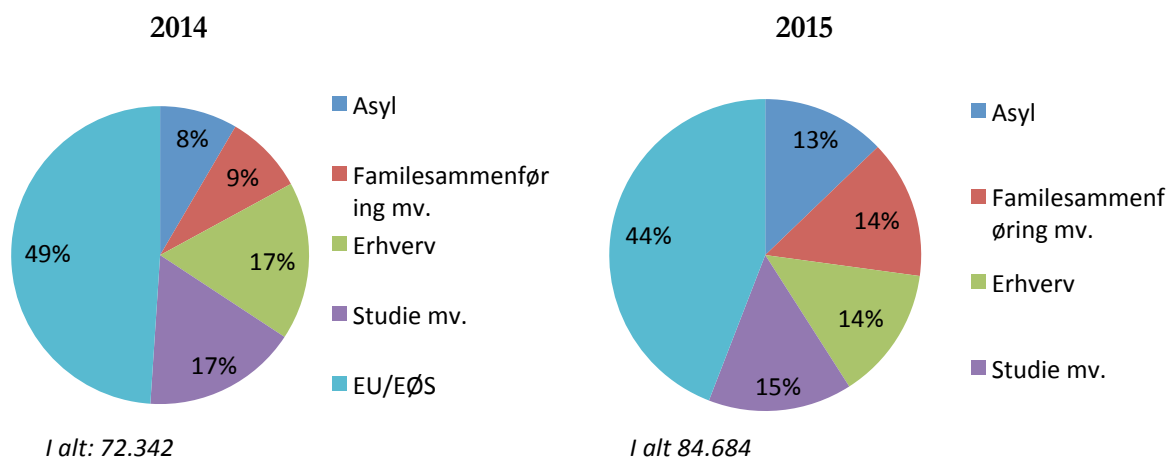
---

<sup>60</sup> ”Tal på udlændingeområdet”, op cit. Dette er en markant stigning sammenlignet med 38% i 2010.

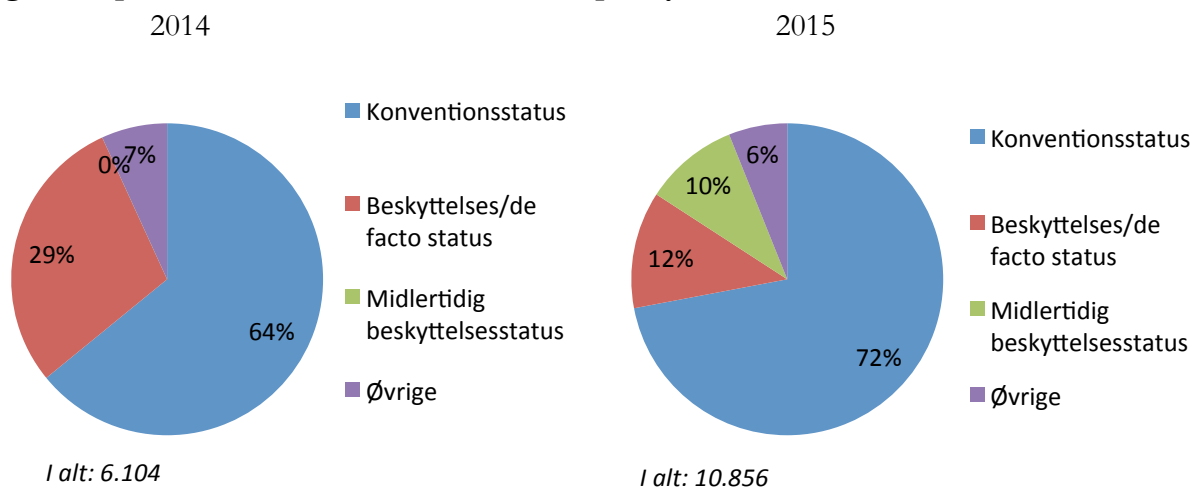
Anerkendelsesprocenten i 2015 er dog ikke direkte relateret til bruttoasylansøgetallet i 2015, da der er et tidsmæssigt efterslæb på behandlingen af asylansøgninger.

<sup>61</sup> [http://www.stm.dk/publikationer/Asylpakke\\_15/index.html](http://www.stm.dk/publikationer/Asylpakke_15/index.html)

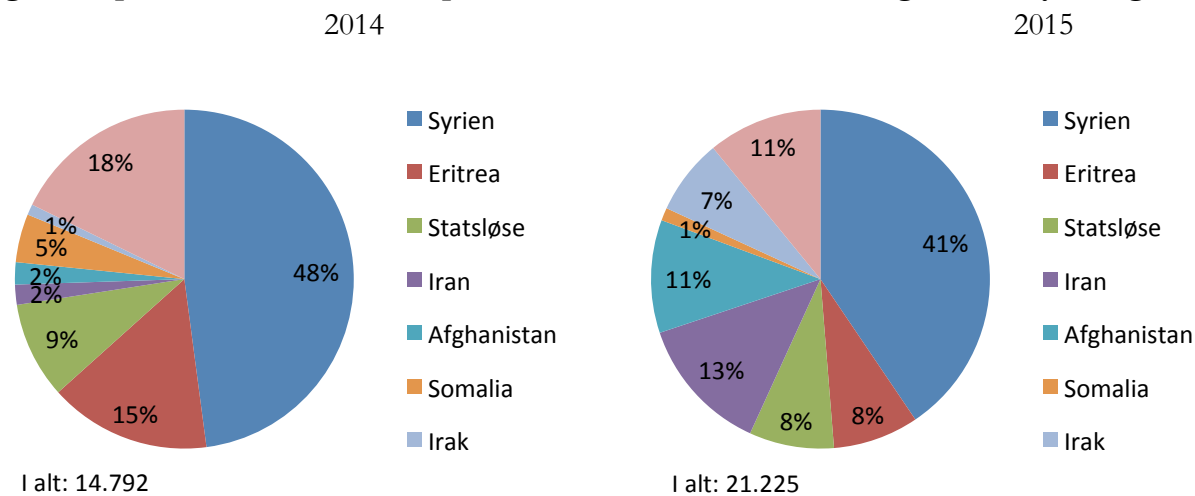
Figur 3: Fordeling af opholdstilladelser i Danmark 2014 og 2015



Figur 4: Opholdstilladelser i Danmark fordelt på asylstatus



Figur 5: Opholdstilladelser fordelt på de lande hvor Danmark modtager flest asylansøgere fra



Kilde figur 3-5: Tal på udlændingeområdet pr. 31.12.2015, Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet: s.2-5 (tabel 1,2a og 3)

**Figur 6: Asylansøgere i 2015 og indvandrere i 2016 fra Danmarks prioritetslande**

Oprindelsesland	Asylansøgere 2015 (brutto)	Indvandrere 1. kvartal 2016
Afghanistan	2.288	12.794
Bangladesh	62	1.304
Bolivia	0	164
Burkina Faso	2	43
Etiopien	66	1.218
Ghana	23	2.035
Kenya	2	1.167
Indonesien	2	1.020
Mali	5	32
Mozambique	0	175
Myanmar	11	1.823
Nepal	4	3.044
Niger	4	9
Pakistan	91	13.779
Palæstina*	1.717	
Somalia	259	11.790
Sydsudan	2	10
Tanzania	2	738
Uganda	42	1.411
Vietnam	8	9.287
Zimbabwe	1	270

*\*Danmarks statistik angiver ikke asylansøgere og indvandrere fra Palæstina da Palæstina ikke er en officiel stat. Asylansøgere er opgivet på baggrund af kategorien statsløse; indvandrere er ikke angivet.*

*Kilde: Danmark Statistik, søgning 17.02.16.*

### 4.3 Situationen i nærområderne

Nærområder i Mellemøsten og Nordafrika huser omkring en tredjedel af verdens flygtninge, Afrika syd for Sahara næsten lige så mange. I det følgende skitseres kort situationen i Jordan, Libanon og Tyrkiet. Endvidere gives et rids af situationen i Libyen, der ligesom Tyrkiet på skiftende tidspunkter og med skiftende intensitet har fungeret som transitland for rejsen mod Europa.

FN har opstillet en række grunde til, at netop 2015 blev det år, hvor de syriske flygtninge valgte at rejse videre mod Europa fra lejrene i nærområderne<sup>62</sup>: 1) tab af håb; mange flygtninge har indset, at krigen ikke slutter lige med det samme, og man ikke kan vende tilbage til Syrien og et normalt liv med sin familie indenfor en overskuelig fremtid, 2) fattigdom; mange år på flugt og stigende leveomkostninger i nærområderne afstedkommer, at mange flygtninge vælger at bruge de sidste ressourcer på at komme til Europa, 3) mangel på muligheder; flygtninge i nærområderne har ofte ikke adgang til lokale arbejdsmarkeder, 4) mangel på nødhjælp; på trods af adskillige advarsler er hjælpeprogrammer i nærområderne plaget af kronisk pengemangel, 5) juridiske problemer; mange flygtninge oplever problemer med visum og opholdstilladelse, og lever som følge i frygt for lokale myndigheder, 6) mangel på uddannelsesmuligheder; særligt for børn og unge flygtninge nævnes det som en væsentlig årsag til flugt, at man er afskåret fra at uddanne sig, 7) usikkerhed; mange flygter fra nærområderne, fordi de frygter for liv og helbred.

Det gælder for mange nærområder, at de allerede før den syriske konflikt har huset en betydelig flygtningebefolkning. Eksempelvis har Jordan historisk haft en stor åbenhed overfor regionale flygtninge. Det anslås, at 60% af landets aktuelle statsborgere har palæstinensiske rødder (naturaliserede flygtninge fra krigen i 1948 og 1967). Derudover udgør irakere en betydelig flygtningegruppe. De anslåede en million nye syriske flygtninge er derfor en stor udfordring for det relativt fattige land. Mindre end 120.000 flygtninge bor i Jordans to officielle flygtningelejre, mens resten bor udenfor lejrene. Her er prisen på husleje og madvarer steget, ligesom adgangen til jobs er blevet væsentligt forringet. ILO anslår at arbejdsløsheden blandt jordanere generelt er steget til 22 procent, mens ungdomsarbejdsløsheden er oppe på 30% i områder med høj flygtningekoncentration<sup>63</sup>. UNHCR anslog i september 2015, at 86% af de flygtninge, der lever uden for lejrene, falder under fattigdomsgrænsen og ofte må sende børn på gaden for at tigge.<sup>64</sup> Alligevel rapporterer Jordan om overraskende få konflikter mellem borgere og flygtninge.

Ligesom Jordan, har også Libanon en lang historisk erfaring for at byde flygtninge velkommen, ikke mindst efter den israelsk-arabiske krig i 1948. På grund af en mere restriktiv integrationspolitik bor 450.000 palæstinensiske flygtninge og efterkommere dog stadig i 12 flygtningelejre, uden ret til at arbejde eller eje jord og bolig. Alligevel gives de skylden for høje arbejdsløshedstal. Palæstinensiske flygtninge i Libanon repræsenterer i dag en permanent og i stigende grad frustreret underklasse. Ankomsten af 1,5 million syriske flygtninge har ikke ført til ændringer i integrationspolitikken. Det anslås at omkring halvdelen af de syriske flygtninge bor i ufærdige bygninger, tomme forretninger, parkeringspladser og i udkanten af landbrugsområder med ringe eller ingen adgang til arbejde og uddannelse. Beirut er fuld af hjemløse syrere der hutler sig igennem tilværelsen. Modsat situationen i Jordan, har flygtningepresset i Libanon afstedkommet et forøget konfliktniveau. Der er indført

---

<sup>62</sup> UNHCR. 2015. Briefing notes. Seven factors behind movement of Syrian refugees to Europe.

<http://www.unhcr.org/560523f26.html>

<sup>63</sup> Schenker, David. 2015. Syria's Good Neighbors. How Jordan and Lebanon Sheltered Millions of Refugees. Foreign Affairs. Snapshot. September 28.

<https://www.foreignaffairs.com/articles/jordan/2015-09-28/syrias-good-neighbors> ;

<sup>64</sup> UNHCR. 2015. Worsening conditions inside Syria and the region fuel despair, driving thousands towards Europe <http://www.unhcr.org/55eed5d66.html>

udgangsforbud for flygtninge i mange byer, med henvisning til frygt for at dele af de syriske flygtninge kan være medlemmer af sovende ISIS-celler.<sup>65</sup>

Tyrkiets rolle som vigtigste transitland er en direkte konsekvens af krigen i Syrien og de andre konfliktområder i regionen, særligt Afghanistan og Irak. Tyrkiet har huset mere end 2,5 millioner flygtninge ved udgangen af 2015 og har ifølge egne beregninger haft mere end 7 milliarder euro i udgifter på flygtningene, siden krisens begyndelse. Omkring 90 procent af flygtningene bor udenfor flygtningelejrene og har akut behov for hjælp til basale nødvendigheder, herunder også adgang til information og offentlige ydelser som uddannelse og sundhedsvæsen. Mere end halvdelen af flygtninge er ifølge FN børn, hvoraf op imod 400.000 ikke modtager skolegang. EU har siden konfliktens begyndelse ydet omkring 365 millioner euro i nødhjælp og langsigtet bistand til Tyrkiet; det har blandt andet været prioriteret at yde medicinsk hjælp til de mange krigsofre, og at stille madbiller til rådighed og sikre midlertidige boliger, herunder vinterberedskab. EU har også satset på at sikre skolegang til særligt syriske børn med henblik på at undgå at tabe en hel generation på gulvet. Ifølge den seneste aftale med Tyrkiet fra november 2015 har EU yderligere forpligtet sig til at stille tre milliarder euro til rådighed fra begyndelse af året. På trods af Tyrkiets gæstfrihed har de mange flygtninge skabt betydelige spændinger i de berørte lokalsamfund, hvilket igen har betydet yderligere mobilisering af flygtninge mod Europa<sup>66</sup>.

Det skal også nævnes, at mange flygtninge kommer fra Afghanistan. Afghanistan er som bekendt ramt af en langvarig konflikt, og tilbagetrækningen af de internationale styrker har betydet, at konflikten er blusset op; 30 ud af landets 34 provinser er påvirket af denne konflikt. Samtidig er det blevet vanskeligere for afghanske flygtninge at opholde sig i sikkerhed i nabolandene; 2,5 millioner flygtninge opholder sig i Pakistan og Iran, mens 1 million er internt fordrevne<sup>67</sup>. Havde det ikke været for krisen i Syrien, havde den afghanske flygtningekrise formodentligt spillet en langt større rolle på den europæiske dagsorden.

I både Jordan og Libanon har de store flygtningebevægelser ført til et ekstra pres i forvejen utilstrækkelige nationale budgetter, ikke mindst fordi FN's nødhjælpsindsats er kronisk underfinansieret (blot 37 procent af den lovede donorfinansiering er i hus). Den manglende internationale støtte har alvorlige konsekvenser for flygtningene, der har adgang til markant færre ressourcer – i nogle tilfælde er støtten blevet skåret ned til det halve (til ca. 14 USD om måneden), mens den i andre tilfælde helt er bortfaldet. Det er derfor ikke overraskende, at både Jordan og Libanon er begyndt at søge at begrænse tilstrømningen. Det er heller ikke overraskende, at mange flygtninge efter flere års manglende muligheder for at blive selvforsørgende, er begyndt at søge mod mere åbne og gæstfri samfund. Forværrede forhold i både Syrien og nærområderne presser flere og flere mod Europa. Efter mere end fem års borgerkrig og med få udsigter til en snarlig politisk løsning er håbet om at kunne rejse hjem ved at forsvinde. Forskning på området har længe påpeget, at såkaldte 'sekundære flygtningebevægelser' er

---

<sup>65</sup> Foreign Affairs 2015-09-28 op. sit.

<sup>66</sup> European Commission. 2016. ECHO Fact sheet. Turkey: Syria crisis  
[http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey\\_syrian\\_crisis\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_en.pdf)

<sup>67</sup> European Commission. 2015. ECHO Fact sheet. Afghanistan  
[http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/afghanistan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/afghanistan_en.pdf)



forventelige<sup>68</sup>, dvs. sammenfald af ringe udsigter til repatriering indenfor en overskuelig tidshorisont og manglende muligheder i nærområderne – som nævnt indledningsvis – presser flygtninge videre mod Europa.

Libyen har historisk ligget som et geografisk knudepunkt der har forbundet Afrika syd for Sahara med Nordafrika og Middelhavsområdet. I landets nyere politiske historie under oberst Gaddafi genopstod det som regionens vigtigste transitland og som endemål for afrikansk og asiatisk arbejdsmigration. Under regimets udelukkelse fra det internationale samfund havde Libyen ambition om at være en afrikansk stormagt og Gaddafi inviterede gæstearbejdere fra hele Afrika til landet. Libyen har i dag en veletableret arbejdsmigration, der ikke som udgangspunkt har Europa som endemål, men er af en cirkulær karakter<sup>69</sup>. Konflikten i Libyen i kølvandet på Gaddafis fald i 2011 har dog påvirket situation negativt for mange migrantarbejdere og gjort deres liv både vanskeligt og farligt. Libyen er i dag både årsag til flygtningestrømmene, såvel som et transitland for mennesker på flugt. Den kaotiske situation i landet og det faktum, at landet i skrivende stund har tre konkurrerende regeringer, gør det svært at se, hvem der på den korte bane skal stoppe den blomstrende smuglerindustri. Hovedparten af mennesker, der flygter via Libyen, sætter ud fra den vestlige del af landet, der er under kontrol af rebelregeringen i Tripoli, som det internationale samfund ikke anerkender, og derfor ikke fører nogle forhandlinger med. Et samlet og stærkt Libyen, derimod, ville kunne slå effektivt ned på menneskesmugling og igen sikre et stabilt og sikkert arbejdsmarked for millioner af afrikanske og asiatiske migranter, der ikke ville have meget at vinde ved at risikere livet i bådene til Europa.

Libyens betydning som transitland skyldes i høj grad, at det er transitland for både vestafrikanere og flygtninge fra Østafrika og Afrikas Horn. Fra Vestafrika ser man typisk migrantarbejdere fra relativt stærke økonomier som Senegal, Ghana og Nigeria, mens østafrikanerne udgøres af flygtninge fra Sudan, Somalia og Eritrea. Situation i det østlige Afrika og på Afrikas Horn må forventes at vedblive at producere flygtninge mod Europa i de kommende år, særlig efter ruten til Israel i 2012 blev belagt med svære restriktioner. Regionen huser ifølge Verdensbanken 8,7 millioner internt fordrevne mennesker og 2,2 millioner flygtninge<sup>70</sup>. Det lille, men stærkt militariserede diktatur Eritrea, er et særligt grelt eksempel, der formentlig vil fortsætte med at presse mange flygtninge til nærområderne i de kommende år, primært til nabolandene men også derfra videre til Libyen og Europa.

Danmark har gennem nærområdeinitiativet (Region of Origin Initiative, ROI) og senere Danmarks Humanitære Strategi 2010-15 forsøgt at støtte beskyttelse af flygtninge og skabe varige løsninger for flygtninge i nærområderne, ofte med en målsætning om længerevarende indsætter, der i videst muligt omfang bygger bro mellem humanitær bistand og langsigtet udvikling. Skrøbelige stater og sårbare

---

<sup>68</sup> Milner, James and Gil Loescher. 2011. Responding to protracted refugee situations. Refugee Studies Centre, University of Oxford.

<http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/policy-briefing-series/pb6-responding-protracted-refugee-situations-2011.pdf>

<sup>69</sup> Lucht, Hans. 2015. EU-Afrikansk topmøde i Malta: Øget kontrol må ikke overskygge hensyn til bådflugtninge. DIIS Impact. <http://www.diis.dk/en/node/6030>

<sup>70</sup> 2015. Eastern Africa HOA Displacement Study: Forced Displacement and mixed migration in the Horn of Africa. The UNHCR and The World Bank Group <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/7/892801436371029880/forced-displacement-horn-of-africa-Report.pdf>

områder har haft høj prioritet, især områder med lav kapacitet til at huse flygtninge. Den danske regering har med udspillet til finansloven for 2016 understreget, at det er en fremtidig dansk prioritering at koncentrere støtten til de lande og regioner, hvorfra flygtninge søger mod Europa, herunder at gøre en særlig indsats i nærområderne i Mellemøsten og Afrika. Spørgsmålet er imidlertid om nærområderne hjælpes bedst alene ved yderligere humanitær- og udviklingsbistand eller om grænsen for nærområdernes flygtninge-optag er nået, således at byrdefordeling og genbosætning udenfor nærområderne er nødvendige for at undgå, at nærområderne kollapser. Kritiske røster, ikke mindst fra de humanitære organisationer, har længe påpeget at færre flygtninge til Europa ikke kan baseres på et yderligere pres på nærområderne. Bryder nærområderne sammen vil presset mod Europa for alvor blive stort.

#### 4.4 Årsager og destinationsvalg

Årsager til migration strækker sig fra flugt fra konflikt til familieforhold, arbejde og uddannelse, hvor fattigdom og global og regional ulighed udgør vigtige bagvedliggende årsager. Alle disse aspekter indgår i den generelle migrationssituation i Europa. I forhold til den aktuelle *flygtningesituation* drejer det sig, som allerede angivet, primært om flygtninge, hvorfor konflikt i oprindelseslandene og usikre og håbløse fremtidsmuligheder i nærområderne er de vigtigste årsager til migrationen.

Krig, usikkerhed og katastrofer genererer migrationsbevægelser i mange retninger, men forhold i forskellige destinationer påvirker også specifikke bevægelserets retning. Mennesker på flugt vil, i det omfang de har adgang til information og ressourcer, forsøge at nå destinationer med 'komparative fordele'. Det er netop i evalueringen af komparative fordele, at forskellen mellem 'økonomiske migranter' og 'politiske flygtninge' viser sig. For økonomiske migranter er den komparative fordel ved forskellige arbejdsmarkeder den væsentligste overvejelse, da hele formålet med deres migration er at kunne forsørge sig selv bedre, end det ville være muligt i hjemlandet. Derudover har langt de fleste en forsørgerforpligtigelse overfor efterladte familiemedlemmer.

For flygtninge handler den komparative fordel i første omgang om sikkerhed, i anden omgang om forskellige landes flygtningepolitik. Mere liberale flygtningepolitikker foretrækkes frem for begrænsede og begrænsende politikker. Regler for familiesammenføring har også betydning. Men enhver flygtning er også en potentiel økonomisk migrant, fordi behovet for at kunne forsørge sig selv er allestedsnærværende. Ligesom den økonomiske migrant har også flygtningen behov for at kunne forsørge sin familie, både den, der er på flugt, og den der er blevet tilbage i hjemlandet. Mulighed for uddannelse kan også have betydning for både flygtninge og økonomiske migranter, ligesom et modtagersamfunds omdømme i forhold til respekt for menneskerettigheder og muligheden for at leve et værdigt liv er vigtigt. Dette gælder i særdeleshed for familier og/eller i langtrukne konfliktsituationer, hvor asyl ikke længere drejer sig om umiddelbar beskyttelse men måske fremtidsudsigter for resten af livet<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Journeys to Europe, op.cit.

Et tredje forhold der påvirker flugtruterens retning er tilstedeværelsen af sociale netværk, dvs. at andre familiemedlemmer, naboer eller venner allerede bor i det pågældende land og kan dele information om hvordan man klarer sig, og ofte måske har mulighed for at huse nytilkomne. Sociale netværk kender og viderekommunikere muligheder og begrænsninger i en given destinations komparative fordele. De fortæller familiemedlemmer på flugt om eventuelle stramninger i flygtningepolitikken, herunder beskæringen i sociale ydelser. Sociale netværk udgør derfor ikke alene en tiltrækningskraft (fordi der er 15.000 syrere i Danmark kommer der ikke nødvendigvis 60.000 flere), men også en omdirigeringskraft. For eksempel steg antallet af syriske asylansøgere til Danmark i 2015 kun med knap 700 personer i forhold til 2014 – på trods af at der kom cirka 4.000 flere asylansøgere til landet.

Et snævert fokus på den enkelte flygtning og hans/hendes sociale netværk kan skabe indtryk af, at migrationsprocessen er et spørgsmål om den enkeltes valg: Fordi en flygtning har familie i et givet land, tager hun/han derhen. Det er en fejlagtig slutning, da strukturelle barrierer begrænser den enkeltes valg fra det øjeblik, flugten tager sin begyndelse. Forskellige typer resurser – fx penge og forbindelser – har betydning for hvor og hvordan flugten forløber, hvor flere resurser giver mulighed for sikrere og hurtigere flugtruter. At en flygtning har flere eller færre resurser har dog ikke betydning for hvorvidt beskyttelsesbehovet er legitimt eller ej. Den aktuelle konfliktsituation men også tilfældigheder har stor betydning for flugtens forløb og destinationer. Mange familier bliver splittet i flugtsituationer, fx på grund af kaotiske og voldelige omstændigheder og/eller manglende resurser til at flygte samlet. Ofte vil den umiddelbare flugt være præget af ekstrem usikkerhed<sup>72</sup>.

Udover den enkelte flygtningens resurser inkluderer strukturelle barrierer også statslige og ikke statslige aktørers forsøg på at begrænse, kontrollere, udnytte eller assistere den enkeltes flugt. Dette gælder både i forhold til den umiddelbare flugt og eventuel videre flugt mod Europa eller andre områder. Da europæiske lande kræver visum for borgere fra de fleste lande udenfor EU og EØS – og kun giver mulighed for at søge om asyl på europæisk jord og ikke fra konfliktramte lande eller nærområderne til disse – er flygtninge i praksis henvist til at benytte sig af menneskesmuglere for at kunne søge om asyl i Europa. Oprustningen og eksternaliseringen af grænsekontrol af Europas ydre grænser betyder derfor paradoksalt nok, at menneskesmuglere får et mere lukrativt marked, som det er set over Middelhavet i 2015. Flugtruterne bliver også tilsvarende risikofyldte, som de mange drukneulykker på Middelhavet vidner om<sup>73</sup>.

En anden implikation er at modtagerlandet i høj grad defineres af, hvor der er 'åbne' ruter ind i Europa og eventuelt videre mod nord. Dublin-forordningen betyder, at asylbehandling skal foregå i det første EU land en flygtning ankommer til – i 2015 helt overvejende Grækenland og Italien – og asylansøgere skal sendes tilbage hertil, hvis de søger om asyl i et andet EU-land. Da disse landes asylsystemer ikke er i stand til at håndtere flygtningepresset og kun tilbyder ganske begrænset assistance og kummerlige levevilkår, har mange flygtninge et stort ønske om at søge asyl andre steder i Europa. På grund af

---

<sup>72</sup> Horst, Cindy and Katarzyna Grabska. 2015. "Introduction. Flight and Exile - Uncertainty in the Context of Conflict-Induced Displacement." *Social Analysis* 59(1):1-18.

<sup>73</sup> Se fx temanummeret "Destination Europe" af tidsskriftet *Forced Migration Review*, 2016, nr. 51; "World at War" op.cit.; MSF. 2015. "Obstacle Course to Europe: A Policy-Made Humanitarian Crisis at Eu Borders." Geneva: Médecins Sans Frontières.

Dublin-forordningen og intern grænsekontrol i Europa ender flygtninges valg af modtagerlande derfor ofte med at være præget af stor tilfældighed i forhold til, hvor det er muligt at komme frem.

For at forstå, hvordan flygtninge aktuelt bevæger sig mod og i Europa, er det derfor ikke nok at fokusere på, hvilke forhold der får mennesker på flugt til at 'vælge' bestemte destinationer, men også hvilke barrierer der begrænser deres valg, herunder betydningen af migrationspolitiske stramninger, kontrolsystemernes medansvar for skabelsen af stadig mere usikre flugtruter, samt den snævre forbindelse mellem migrationskontrol og skabelse af lukrative markeder for menneskesmugling. Et ændret fokus kunne samtidig bidrage til at nuancere debatten til ikke alene at se flygtningebevægelser som risikable for modtagerlandene, men først og fremmest som risikable for de mange mennesker, der ikke har andre måder at flygte på.

Vi har i bilag 2 i skemaformat samlet de faktorer, der henholdsvis mobiliserer og tiltrækker migranter og flygtninge (de såkaldte 'push-pull' faktorer). Udover de gængse økonomiske og politiske faktorer, tager skemaet højde for væsentlige faktorer som sikkerhed, miljø og klimaforandringer, legale forhold, samt fysiske og socio-kulturelle faktorer. Skemaet opsummerer endvidere muligheder og barrierer i transitlande og nærområder. Endelig angives i forsimplet form, hvilke politiske instrumenter der forventes at have størst effekt i reguleringen af en given migrationsstrøms begyndelse og retning.

## 5. Europæisk policy på migrationsområdet

2015 har budt på en række topmøder og udspil fra Europa-Kommissionen med henblik på at adressere krisen ved unionens ydre såvel som indre grænser. Fælles for disse udspil er det, at det har været nemmere – om end ikke uden alvorlige knaster – for kommission at sætte tonen i forhold til de ydre grænser og aftaler med tredjelande, mens man har mødt stor modstand på unionens indre linjer – eksempelvis omfordelingsaftalen<sup>74</sup>. Denne uvilje i medlemslandene mod at finde en fælles europæisk løsning på trods af de mange aftaler og erklæringer, betragtes med stor alvor i kommission. Eksempelvis har vicepræsident Frans Timmermans for nylig udtalt, at han frygter, at krisen ved Europas grænser vil medføre en disintegration af det europæiske projekt<sup>75</sup>. Der er således ingen tvivl om, at 2016 vil byde på en række udspil fra Europa-Kommissionen med henblik på at genvinde kontrollen over situationen ved de inde og ydre grænser, herunder etablering af et selvstændigt europæisk grænsepoliti som afløser for Frontex. Kommissionen har også annonceret, at Dublin-forordningen vil blive revideret, hvilket utvivlsomt vil få konsekvenser for fordelingen af flygtninge i Europa, herunder Danmark<sup>76</sup>.

### 5.1 Indre grænser

De seneste tal fra tredje kvartal 2015 viser ifølge Eurostat, at antallet af afghanere er fordoblet i forhold til sidste år, mens antallet af flygtninge fra Syrien og Irak er tre gange så højt som sidste år. Mere end halvdelen af disse grupper søgte asyl i Tyskland eller Ungarn<sup>77</sup>. Netop Tyskland og Ungarn repræsenterer to modsatrettede tendenser i europæisk migrations- og asylpolitik, som har splittet Europa og formodentlig vil vedblive at skabe spændinger i det kommende år. Tyskland (og Sverige) har budt flygtninge velkommen – i hvert fald i krisens indledende fase – mens Ungarn har opført grænsehegn der praktisk talt har stoppet trafikken fra Balkan, ifølge ungarsk politi. Det første hegn, som Ungarn opførte i juli 2015, var på grænsen til Serbien, hvilket med det samme omdirigerede trafikken af flygtninge mod Kroatien og i nogle tilfælde tilbage til Ungarn, hvorefter Ungarn opførte hegn på grænsen til de dele af grænsen mod Kroatien, der ikke er adskilt af floden Drava. Serbien er som bekendt ikke et EU-land, og Ungarn kunne derfor argumentere for, at man varetog EU's ydre grænser, når EU ikke selv var i stand til det. Kroatien, derimod, er medlem af EU, men ikke en del af Schengen-samarbejdet, hvorfor Ungarn argumenterede for, at grænsehegnet ikke var i strid med Schengens regler om fri bevægelighed. Hegnet mod Kroatien, lagde dog straks pres på Slovenien, der

---

<sup>74</sup> European Commission. 2016. Refugee crisis: Commission reviews 2015 actions and sets 2016 priorities [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-65\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-65_en.htm)

<sup>75</sup> Friends of Europe. 2015. Frans Timmermans opens State of Europe 2015. <http://www.friendsofeurope.org/future-europe/ec-vice-president-timmermans-opens-state-of-europe-2015/>

<sup>76</sup> European Commission. 2016. Refugee crisis: Commission reviews 2015 actions and sets 2016 priorities [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-65\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-65_en.htm)

<sup>77</sup> Eurostat. 2015. News Release. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7105334/3-10122015-AP-EN.pdf/04886524-58f2-40e9-995d-d97520e62a0e>

pludselig modtog tusindvis af flygtninge, der forsøgte at nå Tyskland via Kroatien. Ungarn meldte derefter ud, at man ville indføre midlertidig kontrol på grænsen til Slovenien, hvilket Schengen-aftalen undtagelsesvis rummer muligheder for, da Slovenien er både EU-medlem og med i Schengen. Ungarns politik har gjort det meget synligt, at en række medlemslande ikke har tillid til – eller ikke kan vente på – at EU løser problematikken og derfor tager egne nationale forholdsregler, hvilket med det samme skaber udfordringer for nabolandene, der presses til at indføre lignende forholdsregler (eksempelvis er grænsekontrol indført i Kroatien, Slovenien, Østrig, Tyskland, Danmark, Sverige). Ungarns fremfærd har også gjort det tydeligt, at der er opstået en ny geografisk splittelse i Europa, hvor landene i den østlige del af unionen har meget forskelligt syn på migration, og på hvordan krisen skal håndteres, og i øvrigt udtaler sig i åben konflikt med Europa-Kommissionens politik. Det er ikke første gang, at man ser en geografisk opdelt interessesfære ift. migration, men tidligere var det landene i syd – Italien, Spanien og Grækenland – der stod alene med ønsket, om at udfordringen skulle løftes solidarisk på EU-niveau. Nu ønsker store EU-lande som Tyskland og Frankrig også, at situation løses på fælles niveau, men møder altså modstand fra de 'nye' EU-lande i øst.

Det har ikke skortet på initiativer og møder på EU-plan i 2015, men det har længe været tydeligt, at EU har mistet initiativet, når det kommer til hvordan denne store europæiske udfordring skal løftes, og at medlemslandene i stedet har gået enegang i det opståede politiske tomrum. Den kontroversielle kvotaplan om omfordeling af flygtninge er således et eksempel på EU-toppens tab af politisk troværdighed. Med store sværdslag – og ved en historisk flertalsafgørelse – blev det i september vedtaget at omfordele 120.000 flygtninge fra Italien, Grækenland og Ungarn<sup>78</sup>. Men da Ungarn valgte at stemme imod aftalen sammen Tjekkiet, Rumænien og Slovakiet, mens Finland afstod fra at stemme, angår omfordelingen i første omgang kun Italien og Grækenland. Både Ungarn og Slovakiet har efterfølgende meddelt, at man ikke vil acceptere afgørelsen, men vil lægge sag an ved EU-Domstolen i Luxembourg. Men på trods af omfordelingsplanens politiske omkostninger – at det europæiske politiske fællesskab for alvor slår revner – har kvotasystemet ikke leveret nævneværdige resultater. Seneste tal viser, at der i skrivende stund, omkring fire måneder efter aftalens vedtagelse, er fordelt 322 af de i alt 160.000 flygtninge<sup>79</sup>. Til sammenligning ankom der mere end 2.000 flygtninge dagligt til Grækenland i 2015<sup>80</sup>.

## 5.2 Ydre grænser

Der har været større europæisk enighed om at styrke de ydre grænser, om end det ikke er en enkel opgave. Men en ting synes man at være enig om i Europa, og det er at give Frontex flere ressourcer og at udvide agenturets mandat. Kommissionens seneste forslag fra december 2015 er dog så vidtrækkende, at det uundgåelig vil møde modstand i en række lande. Her ønsker man at gøre Frontex til en selvstændig grænse- og kystbevogtningsstyrke med mandat til at intervenere i medlemslandene, hvis det vurderes, at landene ikke kan leve op til unionens forventninger. Et eksempel kunne være

<sup>78</sup> European Council. 2015. Justice and Home Affairs Council. Meetings. <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/09/22/>

<sup>79</sup> European Commission. 2016. Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_relocation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf)

<sup>80</sup> UNHCR. 2015. A million refugees and migrants flee to Europe in 2015 <http://www.unhcr.org/567918556.html>

Grækenland, hvor EU ville kunne overtage grænsekontrollen i landet uden en anmodning om hjælp, selvom det nævnes i forslaget som en sidste løsning. Det ny Frontex vil også kunne anskaffe egne materialer, hvor man for nuværende må bede medlemslandene om fartøjer og personale. Og ikke mindst er der tale om en markant forøgelse af budget og personale; fra det nuværende 143 millioner Euro budget i 2015 til 322 millioner Euro i 2020, mens personalet også forøges markant, så man i 2020 har 1000 ansatte mod de nuværende 402<sup>81</sup>. Men uanset potentiel øget grænsekontrol, så gælder det stadig, at flygtninge har juridisk ret til at søge asyl, hvis de når frem til en europæisk politibetjent. Dvs. at flere betjente på land eller i vandet mellem eksempelvis Grækenland og Tyrkiet ikke nødvendigvis betyder færre flygtninge. Med mindre EU i de kommende år vil udfordre flygtninges ret til at søge asyl i Europa, sådan som eksempelvis Australien og USA gør i visse tilfælde. Men den såkaldte 'australske model', hvor migranter og flygtninge opsamles på havet og føres til tredjelande, vurderes dog ikke at være juridisk (for ikke at tale om etisk og politisk) holdbar, da den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har en stram fortolkning af flygtningekonventionen og menneskerettighederne, som ikke rummer mulighed for at en myndighed udøver grænsekontrol i eksempelvis internationalt farvand uden at pådrage sig ansvar for asyl<sup>82</sup>. En øget grænsekontrol kan dog have effekt i forhold til de 'irregulære immigranter', som EU i stigende grad har fokus på. På rygteplan forlyder det eksempelvis, at den græske regering arbejder på en plan om at opsamle udokumenterede migranter på havet og sende dem tilbage til Tyrkiet<sup>83</sup>.

Indsatsen ved de ydre grænser indebærer også oprettelse af såkaldte 'hot spots', hvor Frontex og European Asylum Support Office (EASO) hjælper til med at modtage og registrere flygtninge. Disse modtagelsesfaciliteter ses af kommissionen som det centrale værktøj i kampen for at genvinde kontrollen ved de ydre grænser og sikre den aftalte fordeling af flygtninge. I skrivende stund er et ud af fem 'hot spots' i Grækenland (Lesbos) fuldt implementeret, mens to faciliteter ud af seks er oppe at køre i Italien (Lampedusa, Trapani)<sup>84</sup>.

Med henblik på at nedbringe flygtningestrømmene til Europa har EU fokus på de to væsentligste transitlande, Tyrkiet og Libyen (om end Libyen pt. er uden for politisk rækkevidde pga. borgerkrigen). Hvad angår Tyrkiet, indgik EU i oktober en såkaldt 'Join Action Plan', der har til hensigt at nedbringe antallet af flygtninge og migranter<sup>85</sup>. Ifølge planen lover Tyrkiet at gøre livet mere attraktivt for de mere end 2 millioner syriske flygtninge, der opholder sig i landet mod en foreløbig EU donation på 3 milliarder euros til oprettelse af en såkaldt 'Refugee Facility for Turkey'. Efterfølgende har Tyrkiet netop vedtaget lovgivning der tillader, at syriske flygtninge, der har opholdt sig i landet i mindst seks måneder, kan søge om en arbejdstilladelse. UNHCR har rost dette tiltag og sagt, at det vil hjælpe til at nedbringe frustrationen hos de millioner af fattige syriske flygtninge, der er arbejdsløse og har ringe

---

<sup>81</sup> European Commission. Fact sheet. European Agenda on Migration: Securing Europe's External Borders [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6332\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6332_en.htm)

<sup>82</sup> Gammeltoft-Hansen, Thomas. *Access to Asylum. International Refugee Law and the Offshoring and Outsourcing of Migration Control*. PhD Thesis, Aarhus University, 156.

<sup>83</sup> Ekathimerini. 2016. "Greece said to propose return trip for illegal immigrants." <http://www.ekathimerini.com/205026/article/ekathimerini/news/greece-said-to-propose-return-trips-for-illegal-migrants>

<sup>84</sup> European Commission. 2016. Refugee crisis: commission reviews 2015 actions and sets 2016 priorities [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-65\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-65_en.htm)

<sup>85</sup> European Commission. 2015. Fact Sheet. EU-Turkey Joint Action Plan [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5860\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm)



fremtidsudsigter<sup>86</sup>. Derudover indeholder planen en aftale om at bekæmpe smuglervirksomhed, og at Tyrkiet medvirker til hurtig ekspedering af tilbagesendte migranter. Det har dog ikke kun kostet EU mange penge at indgå aftalen, Tyrkiet har også krævet at forhandlingerne om EU-medlemskab genoptages, og at visumreglerne for tyrkiske statsborgere lempes; begge dele er kontroversielle i de europæiske medlemslande, og det er uklart, hvad EU-kommission reelt ville kunne levere på disse områder.

I lyset af de store udfordringer, EU har med at inddrage Tyrkiet i et effektivt samarbejde, og på baggrund af det store antal mennesker, der allerede er strømmet til Europa i den første måned af 2016, har nye radikale forslag set dagens lys. Eksempelvis foreslog Østrig for nylig, at EU skaber et reduceret Schengen-samarbejde, hvor en geografisk udsat stat som Grækenland står udenfor med henvisning til landets manglende kontrol og registrering af flygtninge. Der er nok ikke tvivl om, at det kommende år vil byde på flere forslag af denne art, der udfordrer det europæiske samarbejde, herunder Schengen-aftalen.

Efter det tragiske skibsuheld ud for Libyen i april sidste år, hvor op imod 800 mennesker mistede livet, udsendte EU-Kommission en ti-punkts-plan<sup>87</sup>, der skulle tackle situationen i Middelhavet. Planen indeholdte blandt andet tiltag til at styrke redningsarbejdet på Middelhavet, mens også mere fokus på at beslaglægge og ødelægge smuglerbåde, der sejler ud fra Libyen. Det blev også nævnt i planen, at man ville forsøge at påvirke situationen i landene omkring Libyen, herunder Niger, hvilket beskrives nærmere i det nedenstående. Denne plan blev fulgt op af andre policy-udspil, eksempelvis i maj måned den såkaldte 'European Agenda on Migration'<sup>88</sup> der imødekom problemstilling ved både indre og ydre europæiske grænser med særlig fokus på Middelhavsrufterne. Derefter fulgte etableringen EUNAVFOR MED der er en egentlig militæroperation i Middelhavet med henblik på i tre faser at komme menneskesmugling fra Libyen til livs. Operationen har et budget på 11,82 millioner euros og et mandat på tolv måneder<sup>89</sup>. EUNAVFOR MED er delt op i tre faser: 1) udveksling af viden og efterretninger, 2) borde, undersøge og beslaglægge smuglerbåde på åbent hav, 3) at lave præcisionsoperationer i tredje lande for at ødelægge smuglervirksomhed. De sidste to faser kræver godkendelse af FN's Sikkerhedsråd, og særligt den tredje faser har mødt relevant kritik for at kunne skabe farlige situationer for migranter og flygtninge og for potentielt at forstyrre den skrøbelige fredsproces i Libyen.

Endelig skal nævnes topmødet på Valletta, Malta, i november 2015 mellem EU og de afrikanske samarbejdspartnere på migrationsområdet, dvs. primært de 35 afrikanske lande der indgår i henholdsvis Khartoum-processen eller Rabat-processen (EU's platforme for dialog med de vest- og østafrikanske lande). Under Valletta-mødet forsøgte EU at puste nyt liv i det afrikansk samarbejde om først og fremmest migrationsforebyggende politikker og hjemsendelser, mens de afrikanske lande havde fokus på humanitære spørgsmål, og hvordan man kunne oprette sikre og legale migrationsruter til Europa; det

---

<sup>86</sup> UNHCR. 2016. High Commissioner welcomes Turkish work permits for Syrian refugees <http://www.unhcr.org/569ca19c6.html>

<sup>87</sup> Kleist, Nauja og Sørensen, Ninna Nyberg. 2015. DIIS Impact. EU's løsning på Europas flygtningekrise er utilstrækkelig <http://www.diis.dk/publikationer/plan-drukneulykker-paa-middelhavet-utilstraekkelig>.

<sup>88</sup> European Commission. 2015. Managing Migration Better in All Aspects: A European Agenda on Migration [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4956\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_en.htm)

<sup>89</sup> European Parliament. 2015. At a glance. EU mounts new maritime operation to tackle Mediterranean people traffickers [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/559489/EPRS\\_ATA\(2015\)559489\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/559489/EPRS_ATA(2015)559489_EN.pdf)



kan ikke understreges nok, at de mange dødsfald på havet og i ørkenen er en bekymring, som afrikanske ledere ikke føler, Europa tager alvorligt. Igen skal det nævnes, at Libyen ikke kunne sende en samlet regering til forhandlingsbordet, og at man dermed ikke kunne lave aftaler med det vigtigste afrikanske transitland. Derfor indeholder Valletta-handlingsplanen også konkrete aktiviteter i nabolandet mod syd, Niger – opsigtvækkende nok et pilotprojekt om EU-patroljering i Sahel – som håbes at have indflydelse på antallet af migranter, der rejser videre mod Libyen.

På trods af mødets politiske enighedserklæring<sup>90</sup> og den efterfølgende handlingsplan<sup>91</sup> – som optimistisk nok forventes at levere konkrete resultater allerede i sidste halvdel af 2016 – er der ingen tvivl om, at de to meget forskellige politiske dagsordner vil blive ved med at udfordre samarbejdet mellem EU og Afrika og hæmme policy-implementering. En af de væsentlige knaster bliver de bebudede hjemsendelser af migranter og afviste asylansøgere. Det er et stort europæisk ønske, som lægger pres på afrikanske ambassader og bureaukratier – fordi det ofte er en udfordring at fastslå, hvor migranter reelt kommer fra – men også fordi den politiske vilje til at imødekomme det ønske, er tvivlsom. Migrantarbejdere i Europa, uanset om de har papirer eller ej, sender mange penge hjem. De såkaldte remitter udgør et officielt beløb, der er ligeså stort eller større, end den bistand regionen syd for Sahara modtager udefra. En anden knast er spørgsmålet om mobilitet. Både regionalt og på panafrikansk niveau arbejder man på at fjerne grænser mhp. at skabe fri bevægelighed og stimulere handel, vækst og arbejdsmarkeder efter blandt andet europæisk forbillede<sup>92</sup>. Udefrakommende indblanding i den udvikling må forventes at være uønsket. Det skal også nævnes, at det beløb på 1,8 milliarder euros, som man blev enige om at placere i en såkaldt 'EU Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa'<sup>93</sup> blev annonceret på et uheldigt tidspunkt. Det var dagen før topmødet kommet frem, at man ville give Tyrkiet alene næsten det dobbelte beløb, og flere afrikanske ledere bemærkede diskrepansen. En talsmand for Den Afrikanske Union kaldte endda beløbet for 'en fornærmelse'.

---

<sup>90</sup>Valletta Summit on Migration. 2015. Political Declaration  
<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

<sup>91</sup>Valletta Summit on Migration. 2015. Action Plan  
<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

<sup>92</sup>Der har dog været fri bevægelighed mellem ECOWAS-landene siden 1979.

<sup>93</sup>[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-6056\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6056_en.htm)

## 6. Scenarier

Den politiske krise – afledt af den aktuelle flygtninge- og migrationsituation i Danmark og Europa – har understreget nødvendigheden af at revidere eksisterende strategier om migration og udvikling. På baggrund af det oprindelige Nexus-studies politik-logikker, efterfølgende opsamlingsstudier og et sammendrag af forskellige europæiske politikker på området<sup>94</sup> sammenfattes nedenfor fire tænkelige scenarier for dansk og europæisk respons. Scenarier er naturligvis ikke en eksakt måde at forudsige fremtiden på, men snarere en måde at opstille konsistente og plausible beskrivelser af forskellige muligheder for regulering med forskellige udfald.

### 6.1 Den nationale løsning

De danske EU-forbehold sætter grænser for Danmarks muligheder for at deltage i det europæiske samarbejde omkring asyl- og migrationspolitik, mens den danske parallelaf tale omkring Dublin-forordningen gør det sandsynligt at en kommende revision med henblik på en fælles byrdefordeling også vil berøre Danmark. Det samme vil formodentlig gøre sig gældende, hvis Frontex bliver et egentligt europæisk grænsepoliti. Alligevel er der i Danmark aktuelt politisk flertal for at fastholde national selvbestemmelse omkring asyl- og migrationspolitik, ligesom lande som Østrig, Tyskland og Beneluxlandene bevæger sig i samme retning. *Den nationale løsning* er kendetegnet ved ønsket om at begrænse tilstrømningen af flygtninge og migranter mest muligt ved at lukke de nationale grænser, herunder pålægge transportøransvar, udpege sikre tredjelande, øge hjemsendelser af uønskede migranter og yde hjælp i nærområderne – som eksempelvis Tyrkiet, Libanon eller Jordan. Ofte med det argument at eksisterende ressourcer strækker længere i nærområderne eller at hjælp til nærområderne bedre når frem til de svageste flygtninge. Udviklingsbistand gøres betinget af at migrant- og flygtningeproducerende lande tager afviste asylansøgere og andre uønskede migranter tilbage. I modtagerlandene opsamles flygtninge i detentionscentre, deres ret til at arbejde begrænses, ligesom deres adgang til sociale ydelser, uddannelse, lægehjælp, bolig osv. begrænses mest muligt. Strategien er betinget af nærområdernes fortsatte vilje og kapacitet til at modtage flere flygtninge og flere afviste asylansøgere mod økonomisk kompensation, og at man kan lykkes med at omdirigere trafikken til nabolande ved skærpet grænsekontrol og ved generelt at gøre flygtninges omstændigheder mindre attraktive. Den nationale løsning kan stille lande som Danmark svagere i den globale konkurrence om at tiltrække kvalificeret arbejdskraft, ligesom den generelt hårde kurs mod migranter og flygtninge kan have betydning for højtuddannedes fravalg af Danmark. Endelig kan denne løsning også indebære en fare for at det europæiske projekt sættes på stand by eller ligefrem falder fra hinanden ved, eksempelvis, langvarig suspendering af Schengen-aftalen.

---

<sup>94</sup> Muijderman, Karlijn. 2015. "The Migration Trail. European Migration Policies in a Globalizing World". *The Broker*. [http://www.thebrokeronline.eu/Articles/The-MigrationTrail?utm\\_source=The+Broker&utm\\_campaign=aca7847c50-2015\\_12\\_December&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_ce1057f088-aca7847c50-236518289](http://www.thebrokeronline.eu/Articles/The-MigrationTrail?utm_source=The+Broker&utm_campaign=aca7847c50-2015_12_December&utm_medium=email&utm_term=0_ce1057f088-aca7847c50-236518289)

## 6.2 Den selektive løsning

Dette scenarie trækker i retning af en økonomisk -og vækstorienteret udnyttelse af migranternes økonomiske potentiale – i lyset af den demografiske udvikling i Europa – uden at forpligte sig på langsigtet social eller politisk integration. Men løsningen kombinerer dog migrationstiltag med respekt for konventioner og rettigheder. Det er et scenarie, som ikke er afvisende overfor øget international migration, men som dog giver prioritet til nationale interesser over eksempelvis internationale aftaler og politikker, og hvor arbejdsmigranter tilbydes tidsbegrænset ophold og incitamenter til at rejse hjem igen, når deres arbejdskraft ikke længere er ønsket. Sydeuropæiske lande som Italien og Spanien har i et vist omfang forfulgt den strategi med henblik på at udfylde mangler i deres arbejdsmarked, eksempelvis i forhold til hjemmehjælp i Italien. Den selektive løsning afsøger bilaterale løsninger med afsenderlande med henblik på at formidle legal arbejdsmigration og udpege særlige grupper af flygtninge, som man finder mest værdige til beskyttelse. Selektivitetsprincippet tages således i anvendelse i både tildelingen af bistand samt åbenheden overfor migranter og flygtninge. Opholdstilladelse og eventuelt statsborgerskab gives på baggrund af kvalifikationer, der øges støtte til nærområderne og indgå genbosætningsaftaler (blandt andet for at sikre nabolandenes fortsatte accept af hovedparten af verdens flygtninge). Endelig medfører selektivitetslogikken et opgør med fattigdomsorienteringen i bistanden, da det ikke nødvendigvis er de fattigste lande, der producerer flest migranter. Svagheden ved den selektive løsning er, at der fortsat primært er tale om symptombehandling snarere end målrettet bekæmpelse af migrations bagvedliggende årsager.

## 6.3 Den fælleseuropæiske løsning

Den fælleseuropæiske løsning kræver først og fremmest en ny kurs i nær fremtid, hvor Europa-Kommissionens agenda på migrationsområdet accepteres og implementeres af medlemslandene, herunder en mere solidarisk fordeling af flygtninge og et øget fokus på unionens ydre grænser mod at holde Schengen-aftalen i live. Men denne løsning kræver også en forbedring af de strukturelle sammenhænge mellem europæisk migrations- og udviklingspolitik, dvs. en sammentænkning af eksempelvis migration, udvikling, mobilitet, demografi og arbejdsmarked på et mere integreret niveau. Der kan eventuelt udpeges en særlig udsending for migration, som repræsenterer EU og medlemslandene i forhandlinger med tredjelande, især Mellemøsten og Nordafrika med en samtækningsdagsorden for øje og udgangspunkt i EUs 'Comprehensive' Approach (introduceret i 2013), der netop i konfliktforebyggelse og fredsopbygning sigter mod at inddrage diplomati, sikkerhed-, forsvars-, økonomisk- og handelspolitik, samt humanitær og udviklingsbistand. Udviklings- og humanitær bistand tildeles i overensstemmelse med modtagerlandenes behov, ligesom handelsbarrierer for udviklingslandenes eksport fjernes og EU-politik-inkohærens bekæmpes, som eksempelvis på landbrugs- og fiskeriområdet. På migrationsområdet er der en bevægelse mod liberalisering af arbejdskraftens bevægelighed, f.eks. gennem tidsbegrænsede arbejdstilladelser. Regionale partnerskaber med fx ECOWAS videreudvikles, og må udover stigende fokus på grænsekontrol også indeholde aftaler om legale og sikre migrationsruter til Europa. Denne løsning imødekommer en nødvendig byrdefordeling af flygtninge fra allerede overfyldte nærområder og svarer til den 'transnationale liberaliseringslogik' beskrevet tidligere i Nexus-studiet; en løsning der vil gøre det muligt for internationale aktører som EU at indgå gensidigt forpligtende aftaler med partnere i syd.

## 6.4 Den globale løsning

Fattigdom og konflikt er ikke bare en udfordring for Europa, men udgør et globalt problem, der kun kan løses af globale politiske reguleringer, der har til formål at fjerne de grundlæggende årsager til migration og flugt. Den globale løsning er betinget af, at europæiske ledere udvikler en fælles strategi, der bygger på internationale aftaler. FN's nye bæredygtige udviklingsmål kunne danne grundlag for en sådan løsning. Den globale løsning har til hensigt igennem globale partnerskaber at fremme økonomisk og menneskelig udvikling i udviklingslandene; at give unge mennesker adgang til uddannelse, ordentligt arbejde og politiske deltagelse; at skabe fred og stabilitet i afsenderlandene og at skabe alternativer til menneskesmugling. Denne løsning sigter ikke mod en hurtig opbremsning af migration fra syd, men håber at skabe varige forandringer ved hjælp af ligeværdige partnerskaber og reel dialog og dermed fjerne de strukturelle uligheder og bagvedliggende årsager til migration. Denne løsning må forventes at medføre en tidsbegrænset vækst i migrationen mod Europa, da økonomisk vækst og fremgang i afsenderlande uvægerligt vil medføre mere, og ikke mindre migration, og kræver således solidariske fordelingsprogrammer i modtagerlandene. En måde strategisk at understøtte den globale løsning kunne være at udfordre den overvejende negative retorik i italesættelsen af international migration og fokusere på økonomiske potentialer og politiske løsninger,<sup>95</sup> sådan som eksempelvis globale institutioner som IMF og Verdensbanken gør det<sup>96</sup>.

En kombination af de to sidste scenarier, den europæiske og den globale løsning, er formodentlig den mest omfattende og ambitiøse, men også mest effektive måde at håndtere den aktuelle situation på, såvel som det forventede fremtidige migrationspres fra Mellemøsten og Afrika. Den aktuelle politiske udvikling i Europa synes dog at have lagt sig tættere på de to første scenarier, det nationale og det selektive, hvilket formodentligt ikke er hensigtsmæssigt med henblik på at udvikle langtidsholdbare, globale politiske løsninger på krisen ved Europas grænser, herunder de mange tragiske dødsfald på Middelhavet.

De forskellige scenarier – og deres eventuelle aktualisering – er naturligvis præget af udviklingen i afsenderlandene, som kan være ganske svær eller umulig at forudsige, som pludseligt opståede konflikter i Europas nærområder. Men velkendte demografiske og makroøkonomiske strukturer i afsenderlandene kan også tænkes at påvirke migration mod Europa. Hvis man eksempelvis kigger på Afrika syd for Sahara, så har kontinentet i seneste to årtier oplevet stor økonomisk fremgang med gennemsnitlige årlige vækstrater på mere end 5 procent<sup>97</sup> (med det forbehold, at hurtigt voksende økonomier ikke nødvendigvis er de største og mest udviklede, men ofte plages af blandt andet fattigdom, politisk ustabilitet og korrupsion). På samme tid vokser Afrikas befolkning hurtigere end på noget andet kontinent. Børnedødeligheden er faldet og uddannede kvinder får færre børn, men generelt føder kvinder i Afrika syd for Sahara i gennemsnit 5,4 barn per kvinde. Ifølge Verdensbanken betyder det, at Afrika i 2060 forventes at være hjem for 2,8 milliarder mennesker – eller mere end dobbelt så

<sup>95</sup> For betydningen af migrationspolitisk retorik, se <http://www.diis.dk/en/node/4699>

<sup>96</sup> IMF. 2016. The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>

World Bank. 2015. Development Goals in an Era of Demographic Change <http://www.worldbank.org/gmr>

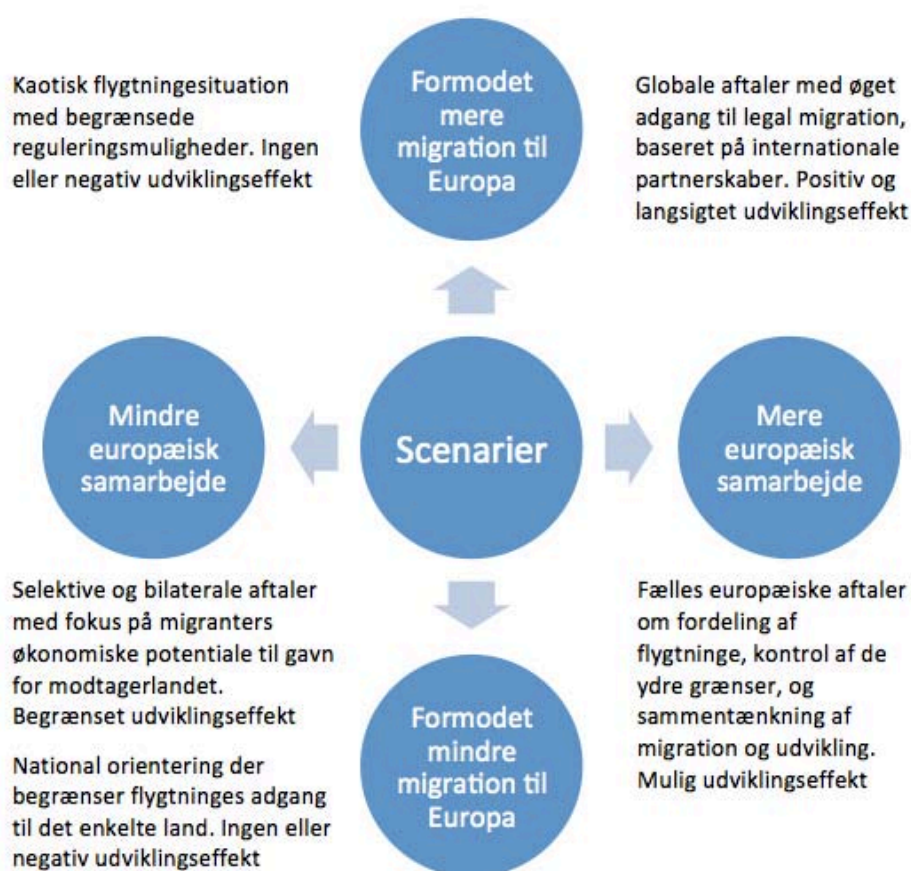
<sup>97</sup> Zamfir, Ionel, 2016, Africa's economic growth: Taking off or slowing down, European Parliament, EPRS

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/573891/EPRS\\_IDA\(2016\)573891\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/573891/EPRS_IDA(2016)573891_EN.pdf)

mange som i dag<sup>98</sup>. Flere argumenterer for, at hvis man kan høste frugterne af denne meget unge og talrige arbejdsstyrke, kan det afføde et økonomisk boom i Afrika<sup>99</sup>. Hvis der derimod ikke skaffes tilstrækkelige arbejdspladser og muligheder til unge afrikanere, er et andet muligt scenarie at mange afrikanere vil søge væk, primært mod de stærkere afrikanske økonomier. Men antallet af migranter der forsøger at nå til Europa kan også forventes at blive påvirket på to måder: som en strategi for at afhjælpe fattigdomsrelaterede problemer, og fordi en vedvarende økonomisk vækst på det afrikanske kontinent vil skabe øget mobilitet.

Den følgende model anskueliggør mulige udfald af de fire scenarier, inklusive forventelige udviklingseffekter.

**Figur 7: Mulige scenarier for dansk og europæisk respons til migration og udvikling**



<sup>98</sup> Canning, David, Raja, Sangeeta, Yazbeck, Abdo S. 2015. Africa's Demographic Transition: Dividend or Disaster? Washington, DC: World Bank; and Agence Française de Développement <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22036>.

<sup>99</sup> Olsen, Anne Sofie Westh, 2012, Demographic Window of Opportunity in West Africa, DIIS Policy Brief <http://www.diis.dk/en/research/a-demographic-window-of-opportunity-in-africa-and-the-role-of-migration>.

## 7. Konklusion

2015 var præget af en global flygtningekrise med 60 millioner flygtninge, inklusive internt fordrevne, og 19.5 millioner internationale flygtninge. En million flygtninge og migranter ankom til EU over Middelhavet i 2015; 845.852 fra Tyrkiet til Grækenland via den østlige Middelhavsroute og 153.052 fra Libyen til Italien via den centrale Middelhavsroute. Af disse var 462.750 fra Syrien alene, efterfulgt af lande som Afghanistan, Irak og Eritrea. Mindst 3.771 mennesker omkom sidste år på Middelhavet, især på den centrale Middelhavsroute. De fleste asylansøgere søgte videre mod Nordeuropa, særligt til Tyskland, som også er det land, der modtog flest asylansøgninger i 2015, efterfulgt af Ungarn og Sverige. I forhold til indbyggertal lå Ungarn på førstepladsen med 1.798 asylansøgere per 100.000 indbyggere, skarpt forfulgt af Sverige og derpå Østrig, Norge, Finland og Tyskland. Danmark kom ind på en 11. plads med cirka 21.100 asylansøgere. Med fortsat konflikt i Syrien, Afghanistan, undertrykkelse i Eritrea, uro og manglende kapacitet i nørømråderne og transitlande, må det forventes, at flygtningebewægelser mod Europa – og Danmark – også fortsætter i 2016.

Flygtningesituationen i Europa har sat spørgsmål om migration og udvikling højt på de europæiske dagsordner, ofte med en ambition om at 'løse' migrationsproblemet gennem udviklingsbistand. Denne rapport viser, at sammenhænge mellem migration og udvikling er komplekse, og at antagelsen om at udviklingsbistand på kort sigt kan begrænse eller ligefrem stoppe migration er forsimplet. Snarere kan man med fordel tænke i at fremme de positive sammenhænge mellem migration og udvikling. Dette kræver langsigtede og multifacetterede tiltag.

En tilgang til eksisterende politikområder som værende gensidigt afhængige, som eksempelvis 'the Migration-Development Nexus', er blevet almindeligt i både national og global politikformulering. Etableringen af nexus-sammenhænge anvendes ofte til at skabe en politisk ramme for løsning af akutte og komplekse problemer.<sup>100</sup> Der er empirisk evidens for, at mere udvikling i første omgang skaber mere migration, da forbedrede sociale, økonomiske og uddannelsesmæssige muligheder gør flere mennesker i stand til at migrere. Et længere historisk blik på udviklingen i eksempelvis Europa, Nordamerika og Østasien understøtter denne påstand. Migration og udvikling er således forbundne processer.<sup>101</sup>

Philip Martin, udviklingsøkonom og ophavsmand til migrationspukkelteorien ('the migration hump'), har i flere empiriske studier vist at øget udvikling på den korte bane fører til mere migration, men på den lange bane har en dæmpende effekt. Studier viser således, at lande med stabil og konsolideret økonomisk vækst ofte går fra at være sender- til modtagerlande. Her er de sydeuropæiske lande et eksempel med masseudvandring fra 1950erne til de tidlige 1970ere, efterfulgt af massiv indvandring fra 1990erne og frem<sup>102</sup>. Tyrkiet er et andet eksempel på, at potentielle migranter i stigende grad fravælger

---

<sup>100</sup> Stern, M & J. Öjendal, 2010. Mapping the security-development nexus: conflict, complexity, cacophony, convergence?. *Security Dialogue* 41 (1): 5-29.

<sup>101</sup> Todaro, M. P., 1969. A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries. *The American Economic Review*, Vol. 59, No. 1 (1969), pp. 138-148; Skeldon, R., 1997. *Migration and Development: A Global Perspective*, Essex, Longman.

<sup>102</sup> King, Russel and Aija Lulle. 2016. "Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities." Brussels: European Commission, s. 95.

migration på grund af bedre muligheder i hjemlandet (dog har fattige hushold stadig øget tendens til migration.)<sup>103</sup>

Samlet set understreger dette, at forholdet mellem migration og udvikling hænger sammen med overordnede strukturelle processer og interventioner, som fx handelsaftaler og ikke mindst fred og stabilitet.

At migration ikke kan eller skal 'løses' med udviklingsbistand<sup>104</sup> betyder dog ikke, at der ikke er sammenhænge, der kan indtænkes i bistand. Konkrete tiltag til at udnytte migrations udviklingsfremmende potentiale har primært sigtet mod regulering af remitter, indgåelse af partnerskaber med diasporagrupper, og returprogrammer for både afviste asylansøgere og migranter. Erfaringerne er blandede og kontekstafhængige. Overordnet set kan remitter bidrage til basale udviklingsprocesser (sundhed, uddannelse mv.) blandt modtagerne styrkes gennem at fremme sikre, hurtige og billige overførsler mens deres betydning for investeringer i høj grad er afhængig af en sund økonomisk kontekst. Samarbejde med og støtte til diasporaaktører kan bidrage til disses bidrag til udvikling og genopbygning blandt fattige og 'hard-to-reach' befolkningsgrupper i skrøbelige situationer; diasporaprojekter fører dog ikke nødvendigvis til udvikling, bl.a. på grund af mistillid til oprindelseslandenes regeringer eller manglende lokalt ejerskab. Endelig har returnigrationsprogrammer ofte en lav succesrate set ift. udviklingsprocesser, særligt hvis disse er koblet til krav om permanent fremfor midlertidig tilbagevenden. Storstilet repatriering medfører typisk et fald i remitter, som kan belaste den lokale økonomi. Midlertidig returnmigration af diasporaprofessionelle kan dog under de rigtige omstændigheder bidrage til overførsel af viden og teknologi.

Med ophøret af den kolde krig har europæiske (og nordamerikanske) stater erkendt, at befolkningsbevægelser, og i særdeleshed flygtningebevægelser, ikke alene er en følge af usikkerhed og ustabilitet i oprindelseslandene, men også potentielt destabiliserer nærområder og andre modtagerlande. Sammenhænge mellem migration og sikkerhed har derfor haft prioritet over sammenhængen mellem migration og udvikling. En sammentænkning af migration, udvikling og sikkerhedspolitiske prioriteter må tage udgangspunkt i, at udvikling hænger snævert sammen med befolkningsmobilitet. Mere lokal udvikling fører på den korte bane til mere mobilitet, mere global udvikling fordrer også på den lange bane øget mobilitet. En ensidig prioritering af de trusler uregulerede migrations- og flygtningebevægelser udgør for vore europæiske demokratier risikerer at overse væsentlige problematikker, for eksempel hvordan et øget fokus på grænsekontrol presser mennesker på flugt ud i stadigt farligere og høj-risikofyldte situationer. Det overskygges også, at flygtningepresset er langt større i det globale syd end i nord, et forhold der stiller spørgsmålstegn ved nærområdernes fortsatte kapacitet til at absorbere et støt stigende antal af mennesker på flugt.

Den aktuelle flygtningesituation har sat fornyet fokus på forholdet mellem forskellige former for migration og udvikling. Vurderingen af at langsigtet udviklingsbistand er mere effektiv til at forhindre konflikter og fremme stabilisering end humanitær bistand bygger på bistandsformernes *modus operandi*. Skønt begge bistandsformer ofte overlapper, retter den humanitære bistand sig hovedsageligt mod den

---

<sup>103</sup> Op.cit., 25, 95-96.

<sup>104</sup> Bakewell, Oliver. 2008. "'Keeping Them in Their Place': The Ambivalent Relationship between Development and Migration in Africa." *Third World Quarterly* 29(7):1341-58.

umiddelbare og palliative løsninger: at forhindre menneskelig lidelse og død ved at sikre adgang til livsnødvendige ressourcer såsom vand, mad, lægehjælp og bosted. På lidt længere afstand fra de egentlige konfliktzoner, retter humanitær bistand sig mod fordrevne personer og forebyggelse af konfliktspredning. Udviklingsbistanden har et længere sigte ved at rette sig mod (gen)etableringen af et givet lands infrastruktur, institutioner og økonomi. Langsigtet udviklingsbistand kan overlappende humanitær bistand ved f.eks. at være en central komponent i fredsforhandlinger og forlig i kølvandet af konflikt. I sådanne tilfælde indeholder udviklingsbistanden ofte elementer som genopbygning af fysisk infrastruktur, etablering af normale sikkerhedsforhold (eksempelvis demobilisering, og reintegration af tidligere kombattanter, men også opbygning af politi og fungerende retssystemer), demokratisering og skabelse af økonomiske vækstmuligheder. Humanitær bistand kan i visse situationer blive en ressource, stridende parter kæmper om, og som sådan bidrage til at forlænge konflikter. Selvom udviklingsbistand i også potentielt kan bidrage til at fremme konflikt – ikke mindst hvis bistanden alene sigter på at fremme økonomisk vækst uden at tage hensyn til social ulighed – har langsigtet udviklingsbistand mulighed for at bidrage til at skabe effektive statslige institutioner, der kan levere nødvendige basale ydelser til sine borgere.

Fattigdomsorienteret udviklingsbistand har endvidere et bredere sigte end blot at styrke nationale regeringer og institutioner. Sigtet er at skabe institutioner der er forbundet til befolkningens behov, herunder at sikre rettigheder, retfærd, arbejde, adgang til sociale ydelser og et velfungerende retssystem. Når mennesker 'vælger' at migrere, er det ofte ikke alene fordi deres økonomiske muligheder er begrænsede lokalt, og fordi de vurderer, at de har bedre økonomiske muligheder et andet sted. Potentielle og faktiske migranter vurderer lige så ofte, at et andet lands sociale og demokratiske forhold giver dem bedre og sikrere muligheder, for at udfolde deres aspirationer om et bedre liv.

På det politiske niveau er forskellige logikker i spil: En logik der fokuserer på *kontrol og begrænsning* af migrations og flygtningestrømme, hvor udviklingsbistand gøres betinget af villighed til at tage uønskede migranter og flygtninge tilbage; en logik der tager *selektivitet* i anvendelse i både tildelingen af bistand og åbenheden overfor migranter og flygtninge; og en *liberaliseringslogik* der liberaliserer arbejdskraftens bevægelighed på linje med fx handel.

EU's svar på flygtningekrisen ved de ydre grænser kan opdeles i en (midlertidig) åben politik, som særligt Tyskland og Sverige har stået for, og en strammerlinje, der bærer præg af kontrol- og begrænsningslogikken med fokus på at begrænse asylansøgere adgang til landet gennem midlertidig grænsekontrol, opførsel af grænsehegn, stramninger af udlændingeloven m.v., samt en understregning af at flygtninge bør hjælpes i nabolandene. Danmarks respons hører til blandt den sidste gruppe.

De bagvedliggende årsager til flugt mod Europa er konflikt i oprindelseslandene, særligt Syrien, og usikre og håbløse fremtidsmuligheder i nabolandene. Tyrkiet, Libanon og Jordan huser allerede til sammen mere end 4 millioner flygtninge fra krigen i Syrien. Herudover er et betydeligt antal mennesker fra Afghanistan, Iran og Irak på flugt. Da nabolandene synes at have nået maksimum kapacitet – og de internationale programmer der støtter flygtningelejrene i mange år har været underfinansierede – må det forventes, at såkaldt 'sekundære flygtningestrømme' vil fortsætte i de kommende år. Et kollaps i nabolandene til Syrien vil have alvorlige konsekvenser for flygtninge, værtslande og i sidste ende også



Europa. Det er derfor problematisk at basere løsningsmodeller for EU's flygtningesituation på en antagelse om, at nærområderne kan tage imod mange flere flygtninge.

Europa-Kommission har haft svært ved at skabe fælles fodslag om håndteringen af den politiske og humanitære krise ved EU's indre og ydre grænser. Forsøget på at omfordele 160.000 flygtninge (som Danmark på grund af retsforbeholdet står uden for) blev vedtaget ved en omstridt flertalsafgørelse, og har indtil videre (januar 2016) kun resulteret i fordelingen af 322 flygtninge. Andre tiltag, som de såkaldte 'hot spots' i Italien og Grækenland og et øget fokus på hjemsendelser af 'irregulære migranter', er heller ikke fuldt implementerede. De enkelte medlemslande har i stedet prioriteret nationale tiltag, som at lukke grænser og forringe flygtninges vilkår i håb om at flygtninge i stedet søger til nabolande.

Europa-Kommission har umiddelbart haft større held med samarbejdsaftaler med Tyrkiet og afrikanske partnere. Tyrkiet modtager 3 milliarder euro til at imødekomme flygtninges umiddelbare behov mod til gengæld at slå ned på menneskesmugling og modtage tilbagesendte 'irregulære migranter'. Tyrkiet kræver dog, at aftalen også indeholder genoptagelse af forhandlingerne om EU-medlemskab og lempelse af EU's visumregler for egne statsborgere. Europa-Kommissionen har ligeledes indgået en aftale med afrikanske lande om at oprette en ny udviklingsfond på foreløbigt 1,8 milliarder euro med det formål at hæmme årsagerne til migration og skabe mere effektive hjemsendelsesaftaler. Fra afrikansk side er der imidlertid mere fokus på at forhindre dødsulykker på Middelhavet sikre lovlig og sikker migration til Europa. Forskellige dagsordner fra henholdsvis europæisk, tyrkisk og afrikansk side vil formodentlig skabe spændinger i de kommende år og gøre det vanskeligere at implementere policy-tiltagene.

Danmark har som land og aktør i europæisk og internationalt samarbejde mulighed for at revidere sine udviklingspolitiske strategier og påvirke andre til at følge i samme retning. Rapporten opstiller fire mulige scenarier:

*Den nationale løsning* er kendetegnet ved ønsket om at begrænse tilstrømningen af flygtninge og migranter mest muligt ved at lukke de nationale grænser og yde hjælp i nærområderne, evt. ved at indføre en langvarig suspendering eller indskrænkning af Schengen-aftalen. Danmarks særlige position qua EU-forbehold og parallelaftalen omkring Dublin-forordningen vil blive udfordret, hvis Dublin-forordningen og Frontex skifter afgørende karakter i 2016. En utilsigtet konsekvens af den nationale løsning kan være, at lande som Danmark stilles ringere i den globale konkurrence om at tiltrække kvalificeret arbejdskraft.

*Det selektive scenarie* accepterer en vis grad af international migration men på nationale præmisser, der søger at udnytte migranternes økonomiske potentiale uden at forpligte sig på langsigtet social eller politisk integration. Migranter udvælges med udgangspunkt i nationale arbejdskraftbehov og får tidsbegrænset ophold; flygtninge ud fra deres kvalifikationer eller særlige humanitære overvejelser. Et politisk mål om at tiltrække 'de rigtige migranter' kan dog ikke tænkes adskilt fra den samlede migrationspolitik, da et lands øvrige politikker og generelle omdømme kan have betydning for højtuddannedes valg eller fravalg.

*Fælleseuropæiske løsninger* kræver en højere grad af enighed mellem medlemslandene og accept af Europa-Kommissionens politiske agenda, herunder omfordeling af flygtninge. Ligeledes skal migration i højere

grad sammentænkes med udvikling, mobilitet, demografi og arbejdsmarked, og EU's samarbejdsaftaler med tredjelande i Mellemøsten og Afrika skal forstærkes og udbygges med henblik på aftaler om eksempelvis sikker og legal arbejdsmigration. Denne løsning fordrer dog også en væsentlig opgradering af bevogtningen af EU's ydre grænser og tættere samarbejde med tredjelande om at stoppe migranter og flygtninge med markante politiske og humanitære komplikationer til følge.

*Det globale scenarie* sigter mod at fjerne grundårsagerne til international migration og flugt gennem at leve op til indgåede internationale aftaler og målsætninger om at fremme økonomisk udvikling i udviklingslandene, som lande globalt har indgået, eksempelvis FN's nye bæredygtige udviklingsmål. På kort sigt vil dette formodentligt medføre mere migration og kræve etablering af solidariske fordelingsprogrammer mellem modtagerlande. Denne løsning er formodentlig den mest langtidsholdbare, selvom den har vanskelige vilkår i det nuværende politiske landskab, hvor den nationale løsning dominerer. Den globale løsning vil kræve en anden retorik om international migration, en retorik med udgangspunkt i de økonomiske og demografiske realiteter og potentialer ved migration.

En mellemtag mellem de to sidste scenarier er formodentlig den mest effektive måde at håndtere ikke alene den aktuelle flygtningesituation på, men også at bekæmpe fremtidige migrationspres. Den aktuelle politiske udvikling i Europa synes dog at lægge sig tættere på de to første scenarier, det nationale og det selektive, hvilket formentligt vil hæmme muligheden for at udvikle egentlige langtidsholdbare, globale politiske løsninger på krisen ved Europas grænser.

## **Bilag 1: Væsentlige politiske platforme**

### **The Global Migration Group (GMG)**

Den Globale Migrationsgruppe, etableret 2006, samler forskellige statslige og overstatslige aktører med det formål at styrke appliceringen af migrationsrelevante internationale og regionale instrumenter og normer, og dermed mere koordinerede tilgange til reguleringen af international migration.

<http://www.globalmigrationgroup.org/>

### **The Global Forum on Migration and Development (GFMD)**

Det Globale Forum for Migration og Udvikling, etableret i 2007, er en uformel, ikke-bindende statsledet proces, der inkluderer alle medlemmer og observatører i FN, med henblik på at styrke en fælles forståelse og et samarbejde omkring gensidigt understøttende relationer mellem migration og udvikling.

<http://www.gfmd.org/process>

### **Special Representative of the Secretary General on International Migration**

Repræsentanten blev oprettet af FNs Generalsekretær i 2006 og fungerer som bindeled mellem FN systemet, GMG og GFMD.

<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/partners/srsg.shtml>

### **Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants**

Oprettet i 1999 med mandat til at overvåge og rapportere omkring migrantrettigheder i alle lande, uanset om disse har ratificeret den Internationale Konvention til Beskyttelse af alle Migrantarbejdere og deres Familier (af December 18, 1990)

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx>

### **Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons**

Aktiv siden 2004, med mandat til at koordinere international fortalervirksomhed for beskyttelse af IDPs menneskerettigheder, skabe dialog mellem statslige og ikke-statslige aktører, styrke det internationale beredskab og mainstreame fordrevnes rettigheder ind i relevante dele af FN-systemet.

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx>

### **Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD)**

Det Globale Videnspartnerskab omkring Migration og Udvikling er et global videns- og policyopsamlingssted for forskellige relevante sammenhænge mellem migration og udvikling. Partnerskabet ledes af Verdensbanken.

<http://www.knomad.org/>

### **De bæredygtige udviklingsmål (SDGs)**

Migration er inkorporeret i partnerskabsudviklingsmålet (SDG 10.7), der opfordrer til at ”facilitere ordentlig, sikker, reguleret og ansvarlig migration, bl.a. gennem implementering af planlagte og velregulerede migrationspolitikker”. I visse af de øvrige 16 mål, opfordres til opmærksomhed på hjerneflugt blandt sundhedsarbejdere (3c), opkvalificere via stipendier til udenlandsstudier (4b), bekæmpe menneskehandel (5.2, 8.7, 16.2), respekt for migrantarbejders rettigheder (8.8), reducere

pengeoverførselsomkostninger (10.c), og give alle mulighed for identitetspapirer, fx gennem fødselsregistrering (16.9). Endelig lægger mål 17.18 op til at producere sammenlignelig statistik, der disaggregerer for migrationsstatuskategorier i forhold til de nationale befolkninger.  
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/globalpartnerships/>

## Bilag 2: Mobiliserende og stabiliserende migrationsfaktorer

Migrationsfaktorer (PUSH/PULL)	Mobiliserende faktorer (oprindelseslande)	Muligheder og barrierer (transitlande og nærområder)	Tiltrækkende faktorer (destinationslande)	Policy options
<b>Økonomiske faktorer</b>	<p>Utilstrækkeligt lokalt arbejdsmarked</p> <p>Manglende adgang til ressourcer (inkl. jord)</p> <p>Utilstrækkeligt økonomisk sikkerhedsnet, sårbarhed overfor ulykker</p>	<p>Stabiliserende: Mulighed for adgang til arbejde eller andre ressourcer</p> <p>Mobiliserende: Risiko for fattigdom, korruption og/eller røveri</p>	<p>Arbejdskraftefterspørgsel, højere lønninger, sikrere arbejdsforhold</p> <p>Mulighed for at sende penge hjem</p> <p>Adgang til forsørgelse</p>	<p>Massiv udviklingsbistand og andre udenrigspolitiske instrumenter til afhjælpning af ulighed (handel, fiskeri, toldbarrierer)</p> <p>Skabe flere jobs</p>
<b>Politiske faktorer</b>	<p>Forfølgelse pga. religiøst, etnisk, politisk eller seksuelt tilhørsforhold</p> <p>(Borger)krig, konflikt, intervention eller terrorisme</p> <p>Statsvold og undertrykkelse</p> <p>Tvangsrekruttering</p>	<p>Stabiliserende: Umiddelbar sikkerhed for forfølgelse, rekruttering og krigshændelser</p> <p>Mobiliserende: Frygt for fortsat forfølgelse/fysisk vold, religiøs intolerance</p>	<p>Forestilling om frihed og respekt for menneskerettigheder</p> <p>Fred og sikkerhed</p> <p>Tilstedeværelse af stabile demokratiske regeringer</p>	<p>Demokratiseringsstøtte</p> <p>Konfliktforebyggelse</p> <p>Fri medier</p> <p>Genopbygning og forsoningsstrategier</p> <p>Forebyggelse af nye konflikter, bl.a. ved begrænset repatriering</p>
<b>Andre sikkerhedsfaktorer</b>	<p>Manglende eller utilstrækkeligt statsligt sikkerhedsapparat</p> <p>Manglende eller utilstrækkelige juridiske institutioner</p>	<p>Stabiliserende: Tillid til myndigheder</p> <p>Mobiliserende: Mangel på tillidsvækkende statslige institutioner</p>	<p>Forestilling om fysisk sikkerhed</p> <p>Forestilling om lige ret for loven</p>	<p>Støtte til stærke og uvildige juridiske institutioner</p> <p>Støtte til sikkerhed, politi</p>
<b>Miljømæssige faktorer</b>	<p>Klimaforandringer (tørke, oversvømmelse)</p> <p>Naturkatastrofer</p>	<p>Stabiliserende: Umiddelbar sikkerhed for effekter af klimaforandringer og</p>	<p>Bedre adgang til naturressourcer, særligt i migration til syd</p>	<p>Politik-koherens mellem miljø, handels, fiskeri, landbrugs og</p>

	Udviklings-relateret fordrivelse	naturkatastrofer  Mobiliserende: usikre og ustabile levevilkår, fx i slumområder	Umiddelbar sikkerhed for naturkatastrofer	udviklingspolitik  Støtte til byer/klimaforandringer, Katastrofeberedskab
<b>Legale/lovmæssige faktorer</b>	Forholdsvis fri udrejsemulighed  Diaspora-inklusive nationalstat	Stabiliserende: juridisk accept og legalt ophold  Mobiliserende: ingen adgang til papirer, illegal status	Beskyttet af migrationslove og politikker  Mulighed for dobbelt statsborgerskab, legal mobilitet	Partnerskabsaftaler, cirkulær migrationsaftaler
<b>Fysiske/materielle faktorer</b>	Tilstrækkelige økonomiske og sociale ressourcer til at udføre rejsen  Tilstrækkeligt stærkt fysisk helbred	Stabiliserende: Penge til daglige fornødenheder, lægehjælp  Mobiliserende: fattigdom, geografisk nærhed til migrationsruter og destinationer	Adgang til lægehjælp, sundhed  Adgang til velfungerende infrastruktur	Støtte til infrastruktur med henblik på at stimulere erhverv og vækst
<b>Socio-kulturelle faktorer</b>	Etableret 'migrationskultur'  Manglende mulighed for at indfri sociale ambitioner lokalt, inkl. uddannelse (eksistentiel stagnation)  Manglende mulighed for socialt avancement (f.eks. blive gift og stifte familie)  Ønske om familiesammenføring med allerede migrerede familiemedlemmer	Stabiliserende: Mulighed for uddannelse, mulighed for at leve et værdigt liv/respekt for menneskerettigheder  Mobiliserende: Manglende adgang til sociale netværk, manglende, uddannelse, kontakt til diasporanetværk	Sociale diasporanetværk  Forestilling om muligheder for udfoldelse af personlige ambitioner, inkl. adgang til uddannelse  Forestilling om adgang til arbejde og evt. 'kærlighedsægteskab'  Familienetværk	Fleksibel støtte til diasporainitiativer  Etablering af/støtte til uddannelsesmuligheder i oprindelseslande og nærområde  Fokuserer på kvinders og unges rettigheder

Publiceret af:  
Udenrigsministeriet  
Evalueringsskontoret  
Asiatisk Plads 2  
1448 København K.  
Danmark  
E-mail: [eval@um.dk](mailto:eval@um.dk)

Publikationen kan downloades fra:  
[evaluering.um.dk](http://evaluering.um.dk)

ISBN: 978-87-7087-940-8 (HTML version)  
ISBN: 978-87-7087-939-2 (PDF version)

#### Tidligere evalueringsstudier

- 2010/1: Evaluating Aid Effectiveness in the Aggregate:  
A critical assessment of the evidence
- 2010/2: Gender and Value Chain Development
- 2011/1: CCPA's Open Fun Football Schools Programme
- 2011/2: Agricultural input subsidies in Sub-Saharan Africa
- 2012/1: The macroeconomic impact of HIV/AIDS and HIV/AIDS  
interventions
- 2012/2: Economic development and service delivery in fragile states
- 2012/3: Effective statebuilding? A review of evaluations  
of international statebuilding support in fragile contexts
- 2012/4: Danish support to statebuilding and improved  
livelihoods in Afghanistan
- 2013/1: Systematic Reviews Questions, Methods and Usage
- 2013/2: Lessons Learned on Gender Equality
- 2014/1: Review of Budget Support Evaluations
- 2014/2: Danish Exports and Danish Bilateral Aid
- 2015/1: Synergies between Danish Development Cooperation  
and Commercial Activities in Vietnam
- 2015/2: Fairtrade Mark Denmark
- 2015/3: Lessons learned from Danish and other international efforts on  
Countering Violent Extremism (CVE) in development contexts
- 2016/1: Results-based aid approaches
- 2016/2: Private Capital for Sustainable Development: Concepts, Issues and  
Options for Engagement in Impact Investing and Innovative Finance

