



**UDENRIGSMINISTERIET**  
*Danida*

---

**UDMØNTNINGSNOTE FOR “FÆLLES OM VERDEN”**

**MIGRATION OG RETFÆRDIGT OG HUMANT**

**ASYLSYSTEM (ROHA)**

---

**Udenrigsministeriet**

**August 2022**

Denne note er én af 12 noter udarbejdet af udenrigsministeriet for at sikre udmøntningen af “Fælles om Verden”:

1. Bekæmpelse af fattigdom og ulighed
2. Energiomstilling og emissionsreduktioner i udviklingslandene
3. Klimatilpasning, natur og miljø
- 4. Migration og retfærdigt og humanitært asylsystem (ROHA)**
5. Fredsopbygning og stabilisering
6. Jobskabelse og bæredygtig vækst
7. Menneskerettigheder og demokrati
8. Dansk støtte til civilsamfundet
9. Danmark som humanitær aktør
10. Sociale sektorer og sociale sikkerhedsnet
11. Humanitarian, Development, Peace nexus (HDP)
12. Landbrug og fødevarer systemer – den grønne omstilling og fødevarerforsyningsikkerhed

# Udmøntningsnote for “Fælles om Verden”

## Migration og retfærdigt og humant asylsystem (ROHA)

### 1. Formål med noten

Denne note skal give konkret retning til at sikre udmøntningen af Danmarks udviklingspolitiske strategi “Fælles om Verden”, regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2021-2025 og fireårs planerne. De to overordnede formål med noten er:

- **At skabe sammenhæng** mellem “Strategi, politik, plan og budget” som fælles referenceramme for udmøntningen af “Fælles om Verden” og dens målsætninger.
- **At sætte rammerne** for prioritering, tilvalg og fravalg gennem *Doing Development Differently*-principperne om en holistisk og adaptiv tilgang.

Noten opridser målsætninger, hovedbevillinger og samarbejdspartnere, giver en tematisk og geografisk afgrænsning af de danskstøttede indsatser, og redegør for den danske tilgang.

Målgruppen er først og fremmest ansatte i Udenrigsministeriet med ansvar for udmøntningen. Derudover kan den informere eksterne samarbejdspartnere. Notens offentliggørelse på [Aid Management Guidelines \(AMG\)](#) som et internt vejledende dokument. Helt konkret skal noten bruges som referencedokument i programmeringen (herunder på programkomitemøder og i Udviklingspolitisk Råd, UPR) og i monitoreringen (f.eks. *appraisals* og *reviews*), i dialogen med partnere og i arbejdet med internationale normer og standarder.

### 2. Strategisk baggrund og definitioner

Der er i dag omtrent 280 mio. migranter og flygtninge på verdensplan. Det svarer til 3,6 procent af verdens befolkning. Antallet af migranter og flygtninge vokser moderat, men hurtigere end verdens befolkningstilvækst. Det estimeres, at omtrent to-tredjedele af den globale migration er regulær.<sup>1</sup>

Migration kan være en stærk drivkraft for udvikling og forbedrede levevilkår for migranter og lokalsamfund i oprindelses-, transit- og destinationslande. Omvendt påvirker udvikling også migration og migranternes bevægelsesmønstre. Hvordan migration forvaltes har stor betydning for, hvorvidt og hvordan den bidrager til bæredygtig udvikling. Når relevante politikker ikke tager hensyn til migranternes behov eller konsekvenserne af migration, kan migranter ende i vanskelige situationer, samfund kan komme under

---

<sup>1</sup> [World Migration Report 2022](#). IOM (2021). Der findes kun samlede opgørelser for antallet af migranter og flygtninge.

pres, og udviklingsgevinster ved migration kan blive forpasset. Det gør det vigtigt at skabe rammebetingelser, hvor de personer der bevæger sig, de samfund, de kommer til, og dem, der bliver tilbage, alle får gavn af bæredygtig udvikling.<sup>2</sup> Generelt vil udvikling på kort sigt frembringe ressourcer, der fører til øget mobilitet. På længere sigt, når blandt andet forbedrede institutionelle rammer i oprindelseslandet er på plads, er potentielle migranter dog mere tilbøjelige til i stedet at følge personlige mål i hjemlandet eller træffe informerede valg om at migrere på regulær vis.<sup>3</sup>

Migration har således historisk set skabt gevinster og bidraget til socioøkonomisk vækst. Det anslås, at remitter fra migranter udgør tre gange så meget som den globale udviklingsbistand. Disse overførsler er således ofte en vigtig indtægtskilde, der for mange lande overstiger både udenlandske investeringer og udviklingsbistand, og som mange lokalsamfund er afhængige af. Regulær og irregulær migration er drevet af samme motiver, men irregulær migration medfører en række store udfordringer for oprindelses-, transit- og destinationslandene. Det kan også have negative konsekvenser for migranterne selv, når de sætter livet på spil langs migrationsruterne, f.eks. på rejsen over Middelhavet mod Europa.

Danmarks indsatser fokuserer således på de irregulære migrationsbevægelser ved at *forebygge* irregulær migration gennem fremme af regulære migrationsveje, *styrke* migrationshåndtering langs de irregulære migrationsruter, samt *fremme* tilbagetagelse. Danmarks indsatser fokuserer endvidere på at *adressere* grundlæggende årsager til irregulær migration ved at indarbejde migrationshensyn i bredere udviklingsindsatser.

## Målsætninger

Forebyggelse og reducere af irregulær migration indgår som målsætning 2 under søjlen “*Vi skaber håb og hjælper flere bedre, hvor det er sværest*” i Danmarks udviklingspolitiske strategi “Fælles om Verden”. Under denne målsætning skal Danmark adressere irregulær migration og hjælpe flere bedre langs de centrale migrationsruter ved at:

- Arbejde for nytænkende tilgange og for et mere retfærdigt og humant asylsystem. Der skal gøres op med svaghederne i det internationale asylsystem, så der ydes en bedre beskyttelse til flere flygtninge og dæmnes op for irregulær migration.
- Hjælpe flere bedre langs centrale migrationsruter og derved også forebygge, at flygtninge og irregulære migranter havner i sårbare situationer og udsættes for umenneskelige krænkelser og overgreb.
- Styrke samarbejdet med lande i bl.a. Nordafrika og på Vestbalkan, så de kan håndtere irregulær migration i overensstemmelse med menneskerettighederne.
- Styrke udviklingslandenes kapacitet til at forvalte deres grænser ud fra en rettighedsbaseret tilgang, yde beskyttelse og håndtere irregulær migration i fuld overensstemmelse med de internationale kriterier for, hvad der er udviklingsbistand som defineret af OECD.
- Styrke samarbejdet om frivillig hjemsendelse af afviste asylansøgere uden lovligt ophold i Danmark.

---

<sup>2</sup> [IOM Institutional Strategy on Migration and Sustainable Development](#). IOM (2020).

<sup>3</sup> [Integrating Migration into International Cooperation and Development: Guidelines for International Cooperation and Development Actors](#). IOM (2021).

## Definition af centrale begreber og koncepter

**Migration og migranter.** Migration betegner enhver bevægelse af personer – enkelt- eller gruppevis – til andre lande uanset tidshorisont og årsager. *Regulær migration*<sup>4</sup> finder sted gennem autoriserede kanaler, mens *irregulær migration* finder sted uden for de love, regler og internationale aftaler, som regulerer udrejse fra eller indrejse til oprindelses-, transit- og destinationslande.<sup>5</sup> Distinktionen mellem regulære og irregulære migranter er dog ofte uklar, idet størstedelen ankommer til destinationslandet på regulær vis, men kan efterfølgende havne i en irregulær situation på grund af en administrativ overtrædelse. Dette skyldes blandt andet bureaukratiske migrationsprocedurer, diskrimination og praktiske barrierer, såsom visumfornyelsesomkostninger, sprogbarrierer og manglende adgang til retshjælp.<sup>6</sup>

**Flygtninge og asylansøgere.** En flygtning er en person, som på baggrund af en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, medlemskab af en bestemt social gruppe eller politiske holdninger befinder sig uden for det land, hvor personen er statsborger, og er ude af stand til eller – grundet en sådan frygt – uvillig til at benytte sig af dette lands beskyttelse. Personer, der har krydset en grænse for at søge asyl i et andet land og anerkendes som flygtninge af destinationslandet i overensstemmelse med FN's Flygtningekonvention, har en konventionssikret ret til beskyttelse, mens deres asylansøgning behandles. De er således per definition ikke irregulære migranter. Personer, der ikke har søgt om asyl, eller hvis asylansøgning er blevet endeligt afvist, har ikke krav på beskyttelse efter FN's Flygtningekonvention, men er fortsat beskyttet af menneskerettigheder på lige fod med det pågældende lands borgere.<sup>7</sup> Der er udarbejdet en særskilt udmøntningsnote om Danmark som humanitær aktør.

**Retfærdigt og humant asylsystem (ROHA).** At fremme ambitionen om et retfærdigt og humant asylsystem er en hovedprioritet for regeringen. Det er regeringens opfattelse, at den incitamentsstruktur, der kendetegner det eksisterende asylsystem, og som får flygtninge og migranter til irregulært at søge mod EU, er inhuman og uholdbar. Derfor vil regeringen arbejde for et mere retfærdigt og humant asylsystem inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser. Et nyt asylsystem skal både bidrage til at bremse den irregulære migration og bekæmpe de grundlæggende årsager hertil. Irregulær migration skal skiftes ud med regulære migrationsveje, såsom genbosætning, således at ressourcer, der anvendes til asylindkvartering og til afviste asylansøgere, i stedet kan målrettes til at hjælpe langt flere flygtninge bedre i nærområderne, hvor pengene rækker længere. Derfor ønsker regeringen – i fuld overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser og i samarbejde med et partnerland – at flytte asylsagsbehandlingen uden for EU's grænser for at fjerne incitamentet til irregulært at søge mod Europa. Regeringen ønsker ikke et opgør med retten til at få beskyttelse i Danmark, men at beskyttelsen for flygtninge primært skal opnås ad regulære kanaler og ikke via kyniske menneskesmulgere. Regeringens arbejde med ROHA følger således en helhedsorienteret tilgang, der har fokus på håndteringen af irregulær migration i den samlede migrationskæde fra oprindelses- til transit- og destinationslande med henblik på at understøtte ambitionen om et retfærdigt og humant asylsystem.

---

<sup>4</sup> Terminologien "*sikker, velordnet og regulær migration*" rammesættes i FN's globale migrationsaftale og bruges til at beskrive denne type migration i en dansk kontekst.

<sup>5</sup> [Glossary on Migration](#). IOM (2019).

<sup>6</sup> Differentiation between regular and irregular. OHCHR. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/RegularAndIrregular.pdf>

<sup>7</sup> [Glossary on Migration](#). IOM (2019).

### 3. Udviklingspolitisk tilgang til migration

Danske bestræbelser på migrationsområdet tager afsæt i en helhedsorienteret tilgang, der involverer oprindelses-, transit- og destinationslande for irregulære migrationsbevægelser. Arbejdet er opdelt i tre overordnede spor med indsatser, som *forebygger* irregulær migration gennem fremme af regulære migrationsveje (spor I), indsatser, der *håndterer* irregulær migration (spor II), samt indsatser, der *fremmer* tilbagetagelse (spor III). Indsatser, der *adresserer* grundlæggende årsager til irregulær migration gennem indarbejdelse af migrationshensyn i bredere udviklingsindsatser, er uddybet særskilt i afsnit 4. Tabellen herunder giver et overblik over de forskellige instrumenter, der kan anvendes i konkrete kontekster for hvert spor. I praksis er overgangene mellem sporerne imidlertid flydende og overlappende.

	Spor I - Forebyggelse af irregulær migration gennem fremme af regulære migrationsveje	Spor II – Styrkelse af migrationshåndtering	Spor III - Fremme af tilbagetagelse
<b>Geografisk afgrænsning</b>	Regionale organisationer i Afrika.	Irregulære migrationsruter mod Europa med særligt fokus på centrale oprindelses-, transit- og destinationslande.	Oprindelseslande for afviste asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold i Danmark.
<b>Tematisk afgrænsning</b>	Understøtte effektiv implementering af eksisterende rammer og strukturer, der muliggør sikker, velordnet og regulær inter- og intraregional migration i Afrika ud fra en rettighedsbaseret tilgang.	Understøtte effektiv og rettighedsbaseret migrationshåndtering for at imødegå irregulær migration samt smugling af migranter og menneskehandel.	Understøtte effektiv tilbagetagelse til oprindelseslande for personer uden lovligt ophold i Danmark.
<b>Engagements- og partnerskabsmodaliteter</b>	Indsatser gennem internationale organisationer samt økonomiske fællesskaber i Afrika.	Indsatser gennem regionale og internationale organisationer såsom European Unions Agency for Asylum (EUAA), International Organization for Migration (IOM), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) og International Centre for Migration	Bæredygtige hjemsendelses- og reintegrationsindsatser baseret på en “ <i>noget-for-noget</i> ”-tilgang samt teknisk bistand og kapacitetsopbygning.

		Policy Development (IC-MPD).	
<b>Politisk dialog</b>	Politisk dialog og højniveauengagement samt i regi af EU-AU-samarbejdet.	Politisk dialog og højniveauengagement på kontinentalt, regionalt, subregionalt og bilateralt niveau.	Styrke diplomatiske forbindelser med relevante oprindelseslande baseret på ligeværdige partnerskaber.
<b>EU's udviklingsindsatser</b>	Regulær migration og mobilitet er en af fem hovedprioriteter i EU's migrationsindsatser i Afrika.	Imødegåelse af irregulær migration samt bekæmpelse af smugling af migranter og menneskehandel er en af fem hovedprioriteter i EU's migrationsindsatser.	Tilbagetagelse og reintegration er en af fem hovedprioriteter i EU's migrationsindsatser. Endvidere bruges fleksible, incitative (" <i>noget-for-noget</i> ") midler, som nødvendig løftestang i passende sammenhænge.

**Tabel 1.** Spor for prioriterede danske migrationsindsatser

### Spør I – Forebyggelse af irregulær migration gennem fremme af regulære migrationsveje

**Geografisk afgrænsning.** Migration finder overvejende sted inden for samme region. Således opholder halvdelen af de afrikanske migranter sig på deres eget kontinent. Migrationen i Afrika er især koncentreret inden for regionale økonomiske zoner såsom Det Vestafrikanske Økonomiske Fællesskab (ECOWAS) eller langs specifikke korridorer. Derfor spiller regionale økonomiske fællesskaber i Afrika en stor rolle i at understøtte sikker, velordnet og regulær migration langs migrationsruterne i Afrika såvel som i forebyggelsen af irregulære migrationsbevægelser mod Europa.

**Tematisk afgrænsning.** Regionale organisationer i Afrika har allerede i vid udstrækning etableret strategiske og politiske rammer og strukturer for regional migrationsstyring. Det gælder ECOWAS Common Approach on Migration og ECOWAS Protocol on the Free Movement of Persons, hvoraf sidstnævnte er en del af AU Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to Free Movement of Persons, Right of Residence and Right of Establishment. Implementeringen af disse rammer og strukturer er dog fortsat mangelfuld på lokalt niveau, særligt ud fra et rettighedsbaseret perspektiv. Mangelfuld implementering har negative konsekvenser for transit- og destinationslande, som sjældent har den fornødne kapacitet til at håndtere migrationspresset. I værste fald medfører det desuden, at irregulære migranter bevæger sig videre mod Europa ad farlige ruter. Den danske indsats i dette spor forebygger således irregulær migration ved at understøtte eksisterende rammer og strukturer, der muliggør sikker, velordnet og regulær migration.

**Engagements- og partnerskabsmodaliteter.** Indsatser i dette spor bliver støttet gennem fælleseuropæiske regionale programmer i Afrika, hvor regionale afrikanske organisationer såsom ECOWAS også bidrager til både finansieringen og implementeringen. Denne type indsatser er kun af regional karakter henset til det tematiske fokus.

## Understøttelse af velordnet migration og mobilitet i ECOWAS

Danmark vil støtte et fælleseuropæisk regionalt program, som har til formål at understøtte udviklingspotentialet for fri bevægelighed for personer og migration inden for en mere sikker og rettighedsbaseret ECOWAS-zone i forbindelse med den regionale integrationsproces. Dette vil blandt andet blive opnået ved at støtte implementeringen af ECOWAS-protokollen om fri bevægelighed og ECOWAS' fælles tilgang til migration. Programmet implementeres af et konsortium bestående af IOM, ILO og ICMPD.

**Politisk dialog.** Sikker, velordnet og regulær migration er en fælles prioritet og interesse for afrikanske og europæiske partnere. Denne type indsats muliggør derfor også en fælles platform for dialog modsat andre temaer inden for migrationsdagsordenen, hvor der er udbredte uenigheder. Det er en dansk prioritet, at dialogen om de sværere emner også finder sted gennem EU, herunder særligt med AU, hvor minister- og topmøderne er en oplagt platform for højniveausamtaler. Dertil kommer de regionale platforme, herunder Rabat- og Khartoum-processerne.

**EU's udviklingsindsatser.** Regulær migration og mobilitet er en af fem hovedprioriteter i EU's udviklingsindsatser på migrationsområdet under EU's udviklingsinstrument Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe (NDICI-GE). Hovedprioriteten er endvidere i overensstemmelse med Valletta-handlingsplanen fra 2015, der er et partnerskab mellem EU og Afrika omkring migrationshåndtering. Midlerne fra NDICI-GE til migration og mobilitet indgår også i Team Europe Initiativerne for henholdsvis den atlantiske/vestlige middelhavsroute og den centrale middelhavsroute, som Danmark deltager i. Danske indsats i dette spor er et direkte bidrag til EU's udviklingsamarbejde, idet de alle understøtter fælleseuropæiske regionale programmer.

## Spor II – Styrkelse af migrationshåndtering

**Geografisk afgrænsning.** De hyppigst benyttede ruter for irregulære migrationsbevægelser til Europa er den vestlige, centrale og østlige middelhavsroute. Den vestlige middelhavsroute har et geografisk fokus på Algeriet, Marokko, Senegal, Mauretania, Ghana, Guinea, Elfenbenskysten, Mali, Niger og Nigeria, den centrale middelhavsroute har et geografisk fokus på Tunesien, Libyen, Niger, Sudan, Etiopien, Eritrea og Somalia, og den østlige middelhavsroute har et geografisk fokus på Tyrkiet, Afghanistan, Syrien, Somalia og Egypten. I 2021 var den centrale middelhavsroute den mest aktive for irregulære migrationsbevægelser til EU, idet den tegnede sig for 55 procent af de samlede ankomster (sammenlignet med 37 procent i 2020 og 25 procent i 2019). Samtidig var det ruten med den højeste dødelighed i Middelhavet med 1.200 dødsfald. I 2021 var Tunesien det primære oprindelsesland for irregulære ankomster til Europa efterfulgt af Algeriet, Egypten og Bangladesh.<sup>8</sup> Inden irregulære migranter ankommer til middelhavslandene, er de ofte rejst ad særdeles farlige ruter i Afrika. FN's Flygtningeorganisation (UNHCR) anslår, at mindst dobbelt så mange migranter omkommer på rejsen til Middelhavet som i selve Middelhavet. Det geografiske fokus for dette spor er således de centrale oprindelses-, transit- og destinationslande for den vestlige, centrale og østlige middelhavsroute. På mange af ruterne er der også personer, der vil kunne opnå flygtningestatus. Der er således tale om blandede migrationsbevægelser af såvel regulære som irregulære migranter samt flygtninge.

<sup>8</sup> UNHCR Operational Data Portal: <https://data.unhcr.org/en/situations>.



**Tematisk afgrænsning.** En effektiv migrationshåndtering forudsætter en struktureret forvaltning af rutelandenes grænser ud fra en rettighedsbaseret tilgang. Udover at håndtere irregulær migration, bør den yde beskyttelse til flygtninge og asylansøgere langs migrationsruterne. Dette forudsætter kapacitetsopbygning og teknisk bistand inden for blandt andet rettighedsbaseret grænseforvaltning, opbygning af systemer til at understøtte asylsagsbehandling samt indsatser til bekæmpelse af migrantsmugling og menneskehandel. Indsatsernes formål er at ruste lande langs migrationsruterne bedre til at håndtere og bistå dem, der krydser deres grænser, uanset om de er flygtninge med et af FN-ankendt beskyttelsesbehov eller migranter.

**Engagements- og partnerskabsmodaliteter.** Danskstøttede indsatser inden for effektiv migrationshåndtering implementeres primært gennem regionale og internationale organisationer såsom European Union Agency for Asylum (EUAA), FN's Migrationsorganisation (IOM), FN's Flygtningeorganisation (UNHCR) og International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). Engagementerne er både bilaterale og regionale af karakter alt efter de konkrete problemstillinger og behov. En række af engagementerne understøttes desuden gennem arbejdet om tilbagetagelse (spor III), idet de finansieres af rammen for fleksible udsendelsesmidler, hvor den konkrete formulering og udmøntning er efterspørgselsdrevet og baseret på dialog med partnerlande.

#### **Regionalt samarbejdsforum i Nordafrika og Niger på asylområdet**

Danmark støtter etableringen af et regionalt samarbejdsforum under EU's Regionale Beskyttelses- og Udviklingsprogram for Nordafrika (RDPP-NA) med henblik på Nord-Syd og Syd-Syd udveksling og samarbejde mellem EU, Algeriet, Egypten, Marokko og Niger inden for asylsagsbehandling og international beskyttelse. Indsatsen tager udgangspunkt i tre hovedområder, herunder asyl- og modtagerrelateret lovgivning, asylprocedure og –proces samt modtagelse. Projektet blev iværksat i 2021 og implementeres af EU's Asylagentur (EUAA).

#### **Kapacitetsopbygning af relevante tunesiske myndigheder inden for rettighedsbaseret grænsehåndtering med fokus på eftersøgning og redning til søs**

Danmark støtter en indsats, som skal styrke de tunesiske myndigheders kapacitet inden for rettighedsbaseret grænseforvaltning med henblik på at reducere antallet af irregulære migranter, der anvender den centrale middelhavsroute. Projektet omfatter bl.a. teknisk kapacitetsopbygning af nationalgarden og Tunesiens nationale politi inden for grænseforvaltning samt eftersøgning og redning til søs. Projektet skal desuden understøtte etableringen af maritime koordinationscentre, der operativt vil forestå eftersøgning og redning til søs med henblik på at imødegå irregulær migration og redde liv på Middelhavet. Projektet blev iværksat i 2021 og implementeres af FN's Migrationsorganisation (IOM).

**Politisk dialogspor.** Politisk dialog og højniveauengagement finder sted på kontinentalt, regionalt, subregionalt og bilateralt niveau med regioner og lande langs ruterne for irregulære migrationsbevægelser mod Europa. Eftersom en række af engagementerne finansieres af rammen for fleksible hjemsendelsesmidler, indgår engagementerne også i den bilaterale dialog om tilbagetagelse af egne statsborgere uden lovligt ophold i Danmark.

**EU's udviklingsindsatser.** Imødegåelse af irregulær migration, inklusiv bekæmpelse af migrantsmugling og menneskehandel, er en af fem hovedprioriteter i EU's indsatser på migrationsområdet under EU's udviklingsinstrument NDICI-GE. Midlerne fra NDICI-GE til dette formål indgår også i Team Europe Initiativerne for henholdsvis den atlantiske/vestlige middelhavsroute og den centrale middelhavsroute, som Danmark deltager i.

### **Spor III – Fremme af tilbagetagelse**

**Geografisk afgrænsning.** Identificering og prioritering af samarbejde med oprindelseslande vurderes løbende på baggrund af profilerne for afviste asylansøgere og andre personer uden lovligt ophold i Danmark. Denne vurdering foretages i et samarbejde mellem Udlændinge- og Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet.

**Tematisk afgrænsning.** Som fastslået i blandt andet FN's Migrationsaftale (Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration, GCM) har stater en forpligtelse til at tilbagetage egne statsborgere uden lovligt ophold i et andet land samt en forpligtelse til at facilitere tilbagetagelsesprocesser uden forudgående betingelser. En effektiv efterlevelse af tilbagetagelsesforpligtelsen er en forudsætning for sikker, ordnet og regulær migration. Det er dog fortsat en udfordring at hjemsende afviste asylansøgere og andre personer uden lovligt ophold i Danmark til deres oprindelseslande.

**Engagements- og partnerskabsmodaliteter.** Samarbejde med oprindelseslande om tilbagetagelse fremmes gennem bæredygtige udsendelses- og reintegrationsindsatser. Dette arbejde er underlagt en "no-get-for-noget"-tilgang, som belønner de lande, der efterlever forpligtelsen til at tilbagetage egne statsborgere uden lovligt ophold i Danmark. De konkrete indsatser varierer dels efter udviklingsfaglige udfordringer i de enkelte lande, dels efter udfordringer i samarbejdet om tilbagesendelse. Fokuslandene støttes typisk gennem teknisk bistand og kapacitetsopbygning inden for etablering af migrationssystemer samt tiltag for at styrke kontrollen med irregulær migration. Støtten har ligeledes til formål at forbedre fokuslandenes efterlevelse af menneskeretlige standarder og humanitære principper. En række af engagementerne understøtter også arbejdet om håndtering af irregulær migration (spor II).

#### **Det Europæiske Reintegrationsnetværks modtagelses- og reintegrationsprogram**

Danmark støtter det Europæiske Reintegrationsnetværks (ERIN) modtagelses- og reintegrationsprogram i oprindelseslande for afviste asylansøgere i Danmark, der søger frivillig hjemsendelse. Programmet skal fremme frivillig hjemrejse og samtidig sikre en værdig og bæredygtig tilbagevenden og reintegration i oprindelseslande. Deltagere i programmet får bl.a. tildelt midler til formål efter eget ønske, såsom uddannelse, etablering af erhverv etc.

## Opbygning af Tyrkiets nationale program for frivillig tilbagevenden og reintegration for irregulære migranter

Danmark støtter implementeringen af Tyrkiets nationale program for frivillig tilbagevenden og reintegration. Programmet består af en række komponenter, herunder støtte til relevante myndigheder, opbygning af operationel kapacitet, støtte til reintegrationsindsatser og dialog med oprindelseslande. De tyrkiske migrationsmyndigheders hidtidige indsatser i forbindelse med frivillig tilbagevenden og reintegration har været styret af IOM, men ønsket fra tyrkisk side er at etablere en national strategi gennem finansiel støtte fra internationale partnere. Strategien skal bidrage til at forøge mængden af personer, der kan tilbagesendes fra Tyrkiet til migranternes oprindelseslande og dermed undgå en stigning i antallet af irregulære migranter mod EU. Projektet blev iværksat i 2021, og implementeres af ICMPD.

**Politisk dialogspor.** Det er en prioritet at styrke diplomatiske forbindelser med relevante oprindelseslandes myndigheder for at opbygge tillid og samarbejdsrelationer om migrationstiltag, der kan danne grundlag for tilbagetagelse af statsborgere uden lovligt ophold i Danmark. Dialog baseret på ligeværdige partnerskaber med gensidig gevinst er vigtig i denne indsats.

**EU's udviklingsindsatser.** Tilbagetagelse og reintegration er en af fem hovedprioriteter i EU's udviklingsindsatser på migrationsområdet under EU's udviklingsinstrument NDICI-GE. Der er i EU's regionale programmer endvidere afsat fleksible, incitative ("*noget-for-noget*") midler, der kan bruges som nødvendig løftestang i passende sammenhænge med henblik på en effektiv efterlevelse af EU's aftaler og dialoger om migration med tredjelande. Midlerne fra NDICI-GE til tilbagetagelse og reintegration indgår også i Team Europe Initiativerne for henholdsvis den atlantiske/vestlige middelhavsroute og den centrale middelhavsroute, som Danmark deltager i. Det samme gør sig gældende for koordinationsmekanismen MOCADDEM, hvor EU's samarbejde med tredjelande om især tilbagetagelse og reintegration samt anvendelse af relevante løftestænger drøftes.

## 4. Adressering af grundlæggende årsager til irregulær migration ved at indarbejde migrationshensyn i andre udviklingsindsatser

Sideløbende med indsatser i de tre spor anført ovenfor fokuserer Danmark på at *adressere* grundlæggende årsager til irregulær migration ved at indarbejde migrationshensyn i andre udviklingsindsatser. Det kan være i specifikke lande eller på bestemte arbejdsfelter. Det gælder især i en række udvidede partnerskabslande i særligt Afrika. En del af disse er nemlig oprindelses-, transit og/eller destinationslande for irregulære migrationsbevægelser. Derfor *skal* tilrettelæggelsen af nye indsatser i udvidede partnerskabslande forholde sig til, om det er relevant at adressere de grundlæggende årsager til irregulær migration, så indsatserne imødegår aktuelle migrationsudfordringer. Dette gælder i såvel Danmarks som i EU's regi.

De grundlæggende årsager til migration er de forhold i stater, samfund og hos individer, som foranlediger et ønske om forandring og aspirationer til at migrere. Disse forhold kan være sociale, økonomiske, politiske og miljømæssige, men også forbundet med fattigdom og usikkerhed.<sup>9</sup> I sin helhed er de grundlæggende årsager komplekse og kontekstspecifikke. De omfatter ofte mange faktorer. Beslutningen om at

<sup>9</sup> [Migration and foreign aid: Drivers, Desires and Development](#). DIIS Working Paper (2021:14).

migrere, hvordan man migrerer, og hvortil man migrerer, påvirkes af såkaldte “*migration drivers*”. F.eks. kan ringe levevilkår, mangel på fremtidsmuligheder, uddannelse, beskæftigelse og klimaforandringer alle spille en rolle i beslutningen. Det samme kan bredere sociale, økonomiske, politiske og miljømæssige sammenhænge.<sup>10</sup> De forskellige faktorer indvirker på hinanden, og ofte spiller flere *push* og *pull* faktorer ind i beslutningen. Hvor *push*-faktorer er de omstændigheder, der får en person til at migrere, er *pull*-faktorer de vilkår, der tiltrækker migranter til et givent destinationsland. Dertil kommer den gruppe af personer, som bevæger sig på tværs af grænser på baggrund af en velbegrunder frygt for forfølgelse af grunde, der er nævnt i Flytningekonventionen eller den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og som derfor kan betragtes som personer med behov for international beskyttelse.

**Værktøjer.** Der skal altid tages højde for de ovennævnte dynamikker i tilrettelæggelsen af nye udviklingsindsatser, der adresserer grundlæggende årsager til irregulær migration. Her er det vigtigt, at det forudgående analysearbejde belyser migrationssituationen i de pågældende lande såvel som de regionale dynamikker. Det skal danne grundlag for udformningen af indsatser, herunder specifikke målsætninger, resultater og indikatorer, der understøtter migrationsforvaltning og -håndtering eller er direkte rettet mod specifikke udfordringer relateret til migration. Tilsvarende er det nødvendigt, at der i implementeringen og afslutningen af indsatser følges op herpå. En række vejledende spørgsmål til en målrettet kontekstanalyse og formulering af indsatser er skitseret i tabellen nedenfor. Den målrettede kontekstanalyse skal ses som et supplement til den bredere kontekstanalyse af politiske, sociale og økonomiske forhold, der er fundamentet for de fleste danske udviklingsindsatser.

Værktøjskasse til målrettet kontekstanalyse og formulering af indsatser	
<b>Vejledende spørgsmål til kontekstanalyse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan konteksten karakteriseres som et oprindelses-, transit- eller destinationsland og/eller med en betydelig migrationssituation? Hvilke faktorer påvirker/skaber denne karakterisering?</li> <li>• Hvordan påvirker migrationssituationen landets udvikling, den offentlige debat og politiske beslutninger om samme?</li> <li>• Påvirker migrationssituationen de lokale samfund, og hvordan svarer de lokale samfund igen?</li> <li>• Er migration reflekteret i landets nationale udviklingsstrategi eller tilsvarende? Har landet specifikke strategier målrettet migration, asyl, grænseforvaltning, reintegration etc.?</li> <li>• Står migranter over for barrierer og udfordringer i forhold til adgang til tjenester (sociale ydelser, sundhedspleje, uddannelse etc.) og til job?</li> <li>• Er der sektorer, regioner eller områder, hvor migranter er særligt sårbare over for menneskehandel, udnyttelse eller misbrug?</li> <li>• Har landet visumlempelsesaftaler med EU og/eller med europæiske lande?</li> <li>• Er der høj arbejdsløshed og underbeskæftigelse af migranter?</li> <li>• Påvirker miljøforringelse eller klimapåvirkninger migration og mobilitet?</li> <li>• Har konflikter, naturkatastrofer og andre nødsituationer påvirket migration i landet?</li> </ul>

<sup>10</sup> [Integrating Migration into International Cooperation and Development: Guidelines for International Cooperation and Development Actors](#). IOM (2022).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er der mulighed for, at migranter og diaspora kan overføre deres viden og færdigheder?</li> <li>• Er pengeoverførsler en vigtig procentdel af landets BNP? Er omkostninger ved pengeoverførsler over målet under SDG10?</li> </ul>
<b>Vejledende spørgsmål til formulering af indsatser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tages der hensyn til migranter og migration i indsatsen i henhold til kontekstanalysen?</li> <li>• Er der henvisninger til migranter og migration? Hvilken type migration? Er migration knyttet til specifikke sektorer?</li> <li>• Identificerer indsatsen, hvordan migration påvirker udviklingsresultater? Hvad er de tilknyttede udviklingsmuligheder (f.eks. social og finansiel kapital, færdigheder, viden, mangfoldighed) og risici (f.eks. belastning af ressourcer, begrænsede sociale tjenester for migranter, manglende social samhørighed, menneskerettighedsovertrædelser, menneskehandel, udnyttelse)?</li> <li>• Hvordan kan indsatsen påvirke migration?</li> </ul>

**Tabel 2.** Værktøjskasse til målrettet kontekstanalyse og formulering af indsatser

Endvidere kan værktøjskassen udarbejdet af IOM og EU i tabellen nedenfor bruges som vejledende pejlemærker og inspiration til at tilrettelægge såvel generelle som sektorspecifikke udviklingsindsatser.

<b>Værktøjskasse til indarbejdelse af migrationshensyn i udviklingsindsatser</b>	
For <b>generelle udviklingsindsatser</b> kan værktøjer tilgås her: <a href="https://eea.iom.int/sites/g/files/tmzbdl666/files/mmicd/toolkit-integrating-migration-development-interventions.pdf">https://eea.iom.int/sites/g/files/tmzbdl666/files/mmicd/toolkit-integrating-migration-development-interventions.pdf</a>	<b>E-learning og interaktive webinarer</b> om indarbejdelse af migration i udviklingsindsatser kan tilgås her: <a href="https://eea.iom.int/mmicd-training">https://eea.iom.int/mmicd-training</a>
For <b>indsatser med sektorspecifik fokus</b> på uddannelse, jobskabelse, sundhed, regeringsførelse, miljø og klimaforandringer, privatsektorudvikling og handel, sikkerhed, udvikling af landdistrikter samt byudvikling kan værktøjer tilgås her: <a href="https://eea.iom.int/toolkits-integrating-migration-sector-specific-interventions">https://eea.iom.int/toolkits-integrating-migration-sector-specific-interventions</a>	For <b>indsatser med fokus på COVID-19 socioøkonomisk respons</b> kan værktøjer tilgås her: <a href="https://eea.iom.int/sites/g/files/tmzbdl666/files/mmicd/toolkit-covid19-response/mmicd-toolkit-integrating-migration-covid-19-response-august.pdf">https://eea.iom.int/sites/g/files/tmzbdl666/files/mmicd/toolkit-covid19-response/mmicd-toolkit-integrating-migration-covid-19-response-august.pdf</a>

**Tabel 3.** Værktøjskasse til indarbejdelse af migration i udviklingsindsatser

## 5. Tværgående prioriteter, principper og pejlemærker

**Kriterier.** For alle migrationsrelaterede engagementer i såvel de tre spor som i bredere udviklingsindsatser skelnes der mellem indsatser, som har et fuldt og et delvist fokus på migration. For indsatser med *fuldt fokus* på migration er hovedformålet at støtte migrationsforvaltning og -håndtering eller rettet mod specifikke udfordringer relateret til migration. Indsatsen måles med så mange målrettede resultatindikatorer som nødvendigt. Indsatser med et *delvist fokus* på migration har ét væsentligt mål og mindst én resultatindikator, der specifikt støtter migrationsforvaltning og -håndtering eller er direkte rettet mod specifikke udfordringer relateret til migration. Indsatser bliver *ikke* betragtet som migrationsrelaterede, hvis migration omtales som et sekundært aspekt, der ikke afspejles i nogen væsentlig målsætning, resultater eller indikatorer.

**Grundlæggende principper.** Alle indsatser skal tilrettelægges ud fra fire grundlæggende principper, som anført i tabellen nedenfor. Det er således et ufravigeligt krav, at alle samarbejdspartnere arbejder ud fra disse i udmøntningen af konkrete engagementer.

<p>En <b>menneskerettighedsbaseret tilgang</b> sikrer, at alle engagementer er i overensstemmelse med internationale menneskerettigheder og standarder for alle personer uanset migrationsstatus.</p>	<p><b>Do no harm-princippet</b> sikrer, at indsatser ikke har kontraproduktive effekter med negative konsekvenser for migranter.</p>
<p>Princippet om <b>ikke-diskrimination</b> er en forudsætning for grundlæggende menneskerettigheder. Migranter kan være særligt udsatte for diskrimination, og det bør derfor sikres, at alle engagementer er inkluderende og ikke-diskriminerende uanset migrationsstatus, køn, alder, seksualitet, religion, race og anden status. Engagementer skal endvidere have de mest udsatte grupper for øje (princippet <i>Leaving No One Behind</i>, LNOB).</p>	<p>En <b>køns sensitiv tilgang</b> sikrer, at engagementer tager højde for forskellige typer af sårbarhed og risici blandt migranter. Kvinder og piger kan blandt andet være særligt udsatte for menneskehandel samt seksuel og kønsbaseret vold. Med formandskabet for “<i>Call to Action on Protection from Gender-Based Violence in Emergencies</i>” mellem 2021-2022 har Danmark en stærk platform for at udvise lederskab i indsatsen mod kønsbaseret vold.</p>

**Table 4.** Grundlæggende principper i tilrettelæggelsen af danske indsatser

**FN’s Verdensmål.** Alle indsatser skal også understøtte FN’s Verdensmål. Deres centrale henvisning til migration er Verdensmål 10.7 om velordnet, sikker og ansvarlig migration og mobilitet, herunder gennem implementering af planlagte og velforvaltede migrationspolitikker. Andre af FN’s Verdensmål og det tilhørende delmål har også relation til migration, såsom økonomisk migration (8.7 og 8.8), internationale studerendes mobilitet (4.b), menneskehandel (5.2, 8.7 og 16.2), pengeoverførsler (10.c) samt migrationsdata (17.18). I bredere forstand er migration relevant på tværs af alle 17 Verdensmål. Det er derfor vigtigt også at set på samspillet mellem migration og mange andre forhold i implementeringen af de konkrete indsatser.

**Sektorkoder for migration.** Den primære sektorkode for migrationsindsatser er 15190 om facilitering af velordnet, sikker, regulær og ansvarlig migration og mobilitet. For støtte til før-afrejse-aktiviteter i donorland i forbindelse med frivillig hjemsendelse benyttes sektorkode 93010. For støtte til landes immigrationsmyndigheder og tjenester benyttes sektorkode 15136. Og for støtte til reducere af forsendelsesomkostninger ved pengeoverførsler benyttes sektorkode 24050. For aktiviteter, der adresserer grundlæggende årsager til irregulær migration og tvungen fordrivelse, bør relevante sektorkoder for de pågældende indsatser benyttes.

**Data og evidens.** En evidensbaseret tilgang er en forudsætning for udviklingen af fremtidige politiske tiltag og engagementer, som er målrettet irregulær migration. Danmark støtter blandt andet Mixed Migration Center. Det blev etableret med henblik på at øge viden om såkaldte blandede migrationsbevægelser via kvalitative og kvantitative data, som understøttes af migranternes personlige historier. Enkelte engagementer kan med fordel indeholde elementer af dataindsamling og -fortolkning efter behov.

**Finansiering.** Med Finansloven for 2022 blev der etableret en nærområde- og migrationsfond (§06.32.10.) med henblik på at samle, sammentænke og synliggøre en række af de indsatser, der forebygger skrøbelighed i bl.a. nærområder til konflikter samt adresserer grundlæggende årsager til tvungen fordrielse og irregulær migration. Etableringen af en fælles fond på tværs af indsatser relateret til flygtninge, nærområder og migration gør det også muligt at igangsætte langsigtede indsatser i prioriterede lande og gennem prioriterede partnere og samtidig reagere med kort varsel på opståede muligheder. Fondens samlede budget forventes at stige fra 640 mio. kr. i 2022 til 750 mio. kr. i 2025. Andre finanslovskonti dækker regionale og landebaserede indsatser med fokus på grundlæggende årsager til irregulær migration såvel som på migrationshåndtering.

## 6. Tværeuropæiske indsatser og EU-samarbejdet

Det er en dansk prioritet, at udviklingsindsatser gennem EU i endnu højere grad adresserer migration på tværs af de forskellige danske fokusområder. Dette sker blandt andet gennem udmøntningen af NDICI-GE, som er en del af aftalen om EU's flerårige budget (MFF) for perioden 2021-2027. Jf. forordningen for NDICI skal minimum 10 procent af EU's udviklingsmidler i denne periode gå til indsatser, der handler om migration og tvungen fordrielse. Danmark arbejder for, at EU's lande og regionale udviklingsprogrammer adresserer disse emner i størst muligt omfang, bl.a. via aktiv deltagelse i migrationskoordinationsgruppen under NDICI-GE. Det samme gør sig gældende for koordinationsmekanismen MOCADEM, hvor EU's samarbejde med tredjelande om især tilbagetagelse og reintegration samt anvendelse af relevante løftestænger, såsom EU's udviklingsbistand, drøftes. Danmark deltager også med politisk opbakning og finansiering til Team Europe Initiativerne (TEI), der har fokus på den atlantiske/vestlige middelhavsroute og den centrale middelhavsroute. Endelig bidrager Danmark i Rådsarbejdsgruppen for Eksterne Aspekter af Asyl og Migration (EMWP) til etableringen og implementeringen af migrationspartnerskaber med tredjelande inden for rammerne af EU's migrations- og asylpagt.

## 7. Den normative tilgang

Det normative spor er et tværgående element, som har til formål at understøtte udmøntningen af Danmarks samlede migrationsindsats. Det normative arbejde varetages på internationalt, regionalt og bilateralt niveau.

På det **internationale niveau** er FN's globale migrationsaftale *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (GCM) fra 2018 det primære rammeværk. GCM er en politisk hensigtserklæring, der både respekterer staters suveræne ret til at bestemme, hvem der får adgang til og opholder sig på deres territorier, og genbekræfter respekten for universelle menneskerettigheder uanset migrationsstatus. GCM udtrykker også en hensigt om øget engagement i internationalt samarbejde om migration for netop at fremme sikker, velordnet og regulær migration globalt samt migranternes bidrag til bæredygtig udvikling. Danmark arbejder derfor for en fortsat styrkelse af det internationale samarbejde om globale migrationsudfordrin-

ger gennem blandt andet implementering af GCM. Her er danske fokuspunkter at skabe større koordinering af internationale indsatser relateret til såvel grundlæggende årsager til tvungen fordrivelse og irregulær migration som aktuelle problematikker på migrationsdagsordenen. FN's Migrationsorganisation (IOM) og FN's Migrationsnetværk spiller en central rolle i dette arbejde. Den primære platform til at drøfte implementeringen af GCM er International Migration Review Forum (IMRF), som finder sted hvert fjerde år. Det næste vil finde sted i maj 2022 og bygge på en række forudgående dialogserier. Derudover arbejder Danmark i multilaterale fora for at fremme efterlevelsen af internationale normer og standarder, herunder menneskerettighederne, samt sikre, at formuleringen af nye sådanne ikke strider imod dansk migrationspolitik.<sup>11</sup>

Tilsvarende er FN's globale flygtningeaftale '*Global Compact on Refugees*' (GCR) fra 2018 en politisk hensigtserklæring på flygtningeområdet. GCR er ligeledes et ikke-juridisk bindende dokument. Det erstatter dermed ikke, men bygger på FN's Flygtningekonvention som værende det retslige grundlag for flygtninges rettigheder og staters forpligtelser. GCR har til formål at øge det internationale samarbejde om håndteringen af flygtninge og fordrevne og sikre en bedre byrde- og ansvarsdeling mellem landene. Danmark er en varm fortaler for GCR, som har et stærkt fokus på at bringe humanitære og udviklingsaktører ind i et tættere samarbejde om at finde langsigtede løsninger på fordrivelsessituationer. Det er dermed grundlæggende en vision om at arbejde ud fra en neksustilgang. Fra dansk side understøttes dette aspekt ved i dialog med både humanitære og udviklingspartnere at fremme tættere samarbejde med blandt andet Verdensbanken og FN's Flygtningeorganisation (UNHCR). Det sker bl.a. med det mål at fremme flygtninges beskyttelse samt deres muligheder for selvforsørgelse og adgang til offentlige ydelser gennem inklusion i værtssamfundene. Fra dansk side arbejdes der således i multilaterale fora for at fastholde og udvikle landenes engagement og implementering af GCR. Et centralt spor er opfølgingsmøderne, der finder sted hvert andet år, hvor landene holder hinanden op på deres forpligtelser. Danmark samarbejder desuden tæt med UNCHR om at styrke og udvikle deres rolle som facilitator for implementeringen. Desuden arbejder Danmark gennem resolutionsforhandlinger mv. for at holde alle lande op på deres forpligtelser med henblik på at fremme beskyttelse og varige løsninger for verdens fordrevne.

På det **regionale niveau** fastlægger den politiske hensigtserklæring og handlingsplan fra *Valletta Summit on Migration* fra 2015 migrationssamarbejdet mellem EU og Afrika. Handlingsplanen indeholder et sæt politiske og operationelle foranstaltninger med henblik på at skabe rammerne for en human og bæredygtig håndtering af migration på begge sider af Middelhavet. Den indeholder fem prioritetsområder, nemlig: i) Migration og udvikling, ii) legal migration og mobilitet, iii) beskyttelse og asyl, iv) imødegåelse af irregulær migration samt bekæmpelse af smugling af migranter og menneskehandel, v) tilbagetagelse og reintegration.<sup>12</sup>

Den juridisk bindende *Post-Cotonou-aftale* med tilhørende Afrika-protokol for de 49 afrikanske lande syd for Sahara er opbygget efter Valletta-handlingsplanen med samme prioritetsområder. Aftalen forventes underskrevet i marts med midlertidig ikrafttrædelse i juli 2022. Herefter følger EU-medlemsstaternes in-

---

<sup>11</sup> For offensive og defensive danske interesser i forbindelse med internationale forhandlinger henvises til rammeinstruktion om samme.

<sup>12</sup> [https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf).



dividuelle ratificeringsprocesser. I tråd med danske prioriteter indebærer aftalens styrkede fokus på migration en klar accept af den internationale forpligtelse til at tilbagetage egne statsborgere, forsynet med specifikke og omfattende retningslinjer for opfyldelsen. Dertil kommer forpligtelser om at adressere de grundlæggende årsager til irregulær migration samt modarbejde grænseoverskridende kriminalitet og menneskesmugling.

De *politiske fælleserklæringer* fra EU-AU-top- og ministermøderne bestemmer desuden den strategiske retning for EU-Afrika partnerskabet, herunder for så vidt angår migration og mobilitet. Den seneste erklæring fra 18. februar 2022 indeholder således også et specifikt afsnit om migrationssamarbejdet mellem de to kontinenter i de kommende tre år indtil næste topmøde. Også her er der tale om en omfattende og afbalanceret tekst, som det er tilfældet med Valletta-handlingsplanen og Post-Cotonou-aftalen.