

Cirkulär migration och utveckling

– kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas

Delbetänkande av Kommittén för cirkulär migration och utveckling

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:40

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23400-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Tobias Billström

Den 2 juli 2009 beslutade regeringen om direktiv (dir. 2009:53) som gav en parlamentarisk kommitté i uppdrag att identifiera vilka faktorer som påverkar migranternas möjligheter att röra sig mellan Sverige och sina ursprungsländer. I uppdraget ingår även att kartlägga migranternas rörelsemönster och analysera hur ökad rörlighet kan bidra till utveckling i migranternas ursprungsländer samt ge positiva effekter i Sverige. Kommittén ska även redovisa vilka förutsättningar som i dag finns för cirkulär migration till och från Sverige. Med utgångspunkt i denna kartläggning och analys ska kommittén föreslå eventuella författningsändringar och andra åtgärder som bidrar till att underlätta cirkulär migration till respektive från Sverige i syfte att öka de positiva utvecklingseffekterna av dessa rörelsemönster. En grundläggande utgångspunkt för utredningsarbetet ska vara att inom ramen för den reglerade invandringen i största möjliga mån undanröja hinder för ökad rörlighet.

Statsrådet Billström förordnade den 2 juli 2009 riksdagsledamoten Mikaela Valtersson (mp) som ordförande i kommittén. Statsrådet Billström förordnade den 6 oktober 2009 riksdagsledamöterna Mikael Cederbratt (m), Fredrick Federley (c), Anna Kinberg Batra (m), Kalle Larsson (v), Ulf Nilsson (fp), Désirée Pethrus Engström (kd), Maria Stenberg (s) samt Göte Wahlström (s) som ledamöter i kommittén.

Genom beslut den 6 oktober 2009 förordnade statsrådet Billström departementssekreterarna Stephen Dippel och Anna Envall, rådgivaren Esse Nilsson, rättssakkunniga Susanna Pohl Söderman, kanslirådet Anna Santesson, ämnesrådet Eva Tobisson, verksamhetschefen Monika Wendleby samt departementssekreteraren Esbjörn Åkesson som experter i kommittén. Genom beslut den 12 mars 2010 entledigades departementssekreteraren Anna Envall från sin expertfunktion i kommittén och vid samma tillfälle förordnades i stället departementssekreteraren Jens Ölander.

Den 17 augusti 2009 anställdes departementsrådet Peter Springfeldt som huvudsekreterare i kommittén. Som sekreterare anställdes den 15 oktober 2009 Anna Tillander vars anställning genom beslut den 18 februari 2009 förlängdes. Den 4 januari 2009 anställdes departementssekreteraren Helena Reitberger som sekreterare.

Kommittén, som har antagit namnet Kommittén för cirkulär migration och utveckling (CiMU), överlämnar härmed delbetänkandet Cirkulär migration och utveckling – Kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas (SOU 2010:40). Delbetänkandet innehåller framför allt en kartläggning av cirkulär migration och dess koppling till utveckling. I ett avslutande kapitel drar kommittén slutsatser av kartläggningen och visar vilken inriktning det fortsatta arbetet ska ges. Kommittén redovisar ett slutbetänkande i mars år 2011.

Stockholm i maj 2010

Mikaela Valtersson

Mikael Cederbratt

Fredrick Federley

Anna Kinberg Batra

Kalle Larsson

Ulf Nilsson

Désirée Pethrus Engström

Maria Stenberg

Göte Wahlström

/Peter Springfeldt
Helena Reitberger
Anna Tillander

Innehåll

Begreppsförklaringar	13
Förkortningar.....	19
Sammanfattning.....	21
Summary	33
1 Utgångspunkter och avgränsningar.....	45
1.1 Utgångspunkter	45
Migration spelar en viktig roll i ett lands utveckling	45
Migration har alltid funnits och spelar en allt viktigare roll i och med globaliseringen. Detta påverkar alla länder och kräver både ett nationellt och internationellt förhållningssätt	46
Migration påverkar utvecklingen i såväl ursprungs- som destinationslandet både i direkt och indirekt form	46
Reformen med möjlighet till arbetskraftsinvandring till Sverige från länderna utanför EU/EES har givit värdefulla bidrag till den svenska arbetsmarknaden.....	47
Det finns många olika former av cirkulär migration	47
En diaspora påverkar utvecklingen i sitt hemland	47
Invandring är inte lösningen på en åldrande befolkning, men påverkar befolkningens åldersstruktur i positiv riktning.....	48
1.2 Avgränsningar och förtydliganden	48

Utvecklingen i Sverige och i utvecklingsländer utanför EU/EES	48
Svenska medborgare och deras cirkulära migration	49
Personer som inte själva har invandrat, men vars föräldrar har invandrat, har i många fall ett starkt engagemang för sina föräldrars födelseland	49
Kommittén koncentrerar sin kartläggning och analys till migrationsrörelser som inkluderar Sverige.....	50
Utstationerade arbetstagare berörs endast i begränsad omfattning.....	50
Några ursprungsländer behandlas mer utförligt och används som exempel i framställningen	50
Koncentrationen ligger på laglig invandring.....	50
2 Migration har under lång tid påverkat Sveriges befolkning.....	51
2.1 Varför flyttar man till ett annat land?	51
2.2 Sveriges migrationshistoria – från utvandrings-till invandringsland.....	53
2.3 Sveriges befolkning blir allt äldre	57
3 Kartläggning av migration och cirkulär migration i Sverige	59
3.1 Vad är cirkulär migration?	59
Definitioner på cirkulär migration	61
Kriterierna för cirkulär migration vidgas – utvecklingsdimensionen betonas	63
Permanent eller temporära migranter – vistelsetiden avgör.....	64
Virtuell cirkulär migration.....	64
Styrd eller spontan cirkulär migration	65
Från gästarbetare till cirkulär migrant – två exempel.....	66
Mer fakta behövs för att förstå den cirkulära migrationen	69
Kommitténs syn på cirkulär migration	70
3.2 Hur kan man beskriva cirkulär migration med statistik?	71
3.3 Befolkningen – basen för cirkulär migration.....	72

	Befolkningen i Sverige – alla är potentiella cirkulärmigranter	72
	Utrikes födda – har redan migrerat minst en gång och utgör nu diasporor i Sverige	73
	Cirkulärmigranter i Sverige – vad kännetecknar dem?	75
3.4	En svensk diaspora	80
	Hur många svenskar finns utomlands?	80
	Hur många migranter finns det utomlands som har bott en period i Sverige?	82
3.5	Flyttningen – ett nytt beslut bakom varje flyttning	84
	In- och utvandringen till Sverige	84
	Cirkulärmigranternas flyttningar in och ut ur Sverige – 850 000 personers berörs	85
	Flyttrörelser av cirkulärflyttare	87
	Vad säger statistiken om migranter och flyttningar?	88
4	Speciella kategorier av migranter i Sverige	89
4.1	Olika anledningar och möjligheter till att vara bosatt i Sverige	89
4.2	Arbetskraftsinvandrare med tidsbegränsade tillstånd	91
	Speciella grupper av arbetstagare enligt de nya reglerna	92
	Vilka yrken hade de som kom till Sverige?	95
	Vilka länder kom arbetskraftsinvandrarerna ifrån?	96
	För hur lång tid var uppehålls- och arbetstillståndet i Sverige giltigt?	97
	Behov av fortsatt analys	98
4.3	Rörlighet inom koncerner	98
	Svenska företag och global rekrytering	99
	Cirkulär migration inom koncerner – exemplet Ericsson ...	100
	EU:s direktiv för utstationering av anställda	101
4.4	Internationella studenter	101
	Internationella studenter – kvalificerad arbetskraft och resurs för utveckling	101
	Fakta om internationella studenter i Sverige	103
	Utbildning på hög nivå	105
	Internationell utblick	106
	Avgifter för studenter från tredje land	107

	Från student till arbetstagare.....	108
4.5	Personer som vistas i Sverige utan uppehållstillstånd	111
5	Migration och arbetsmarknad.....	113
5.1	Utrikes födda på arbetsmarknaden	113
	Möjligheten att komma in på arbetsmarknaden avgörande för kompetensutvecklingen.....	113
	Anknytningen till arbetsmarknaden är sämre bland utrikes födda.....	114
	Orsaker till de utrikes föddas svaga ställning på den svenska arbetsmarknaden	116
	Efterfrågan på arbetskraft i lågkonjunktur	117
	I vilken utsträckning har arbetskraftsinvandringen skett i bristsektorer?	118
5.2	Företagare med utländsk bakgrund.....	119
	Vanligt med egenföretagare bland utrikes födda.....	119
	Varför egenföretagande?.....	120
	Hinder och svårigheter	121
	Utländska företagare med verksamhet i både Sverige och ursprungslandet.....	122
5.3	Svenska språkets betydelse	123
5.4	Erkännandet av tredjelandsmedborgares yrkeskvalifikationer	124
	Olika begränsningar i tillträde till arbetsmarknaden.....	124
	Valideringsdelegationen	125
	Uppföljning av valideringsdelegationens förslag.....	126
	Processen för validering.....	127
	Legitimationsyrken	127
5.5	Arbetsmarknadens centrala organisationer och cirkulär migration.....	129
	Referensgrupp med arbetsmarknadens centrala organisationer.....	129
6	Förutsättningarna för cirkulär migration till och från Sverige	133
6.1	Regelverk för migration.....	133

6.2	Social trygghet och cirkulär migration	134
	Begreppet portabilitet och cirkulär migration	134
	Cirkulär migration och dess olika faser.....	135
	Svensk social trygghet.....	136
	Pensioner centrala i diskussionen om portabla rättigheter.....	138
6.3	Skatter och cirkulär migration	139
	Frågeställningen från en migrants perspektiv	139
	Dubbelbeskattning.....	140
6.4	Praktikaliteter vid inflyttning till Sverige	140
	Steg-för-steg för den nyanlände.....	141
	Information finns.....	146
6.5	Medborgarskap.....	147
	Medborgarskap som instrument för att främja cirkulär migration – det brittiska exemplet.....	151
	Den svenska medborgarskapslagstiftningen	151
6.6	Cirkulär migration och integration.....	154
	<i>Brain waste</i> , cirkulär migration och återetablering i destinationslandet.....	155
	Svenska organisationers arbete med återvandring	157
	”Återvandringsbarometern”.....	158
	Den svenska integrationspolitiken.....	159
6.7	Den globala familjen	160
7	Cirkulär migration och utveckling.....	165
7.1	Vad är utveckling?.....	165
	Utveckling – ett mångfacetterat begrepp	165
	Olika sätt att se på och mäta utveckling.....	167
	Millenniemalet	169
	Utvecklingsbegreppet i svensk utvecklingspolitik.....	169
7.2	Cirkulär migration och utveckling – alla är potentiella vinnare	170
	”WIN” för ursprungslandet	171
	”WIN” för destinationslandet.....	171
	”WIN” för individen.....	171
7.3	Remitteringarnas betydelse för utveckling.....	172

	Remitteringarnas fattigdomsminskande effekt	174
	Altruism eller egenintresse – varför remitterar man?	176
	Kollektiva remitteringar	178
	Effektivisering av remitteringsflöden	178
	De interna remitteringsflödenas betydelse för utveckling – exemplet Kina	180
	Remitteringar från Sverige	182
	Sociala remitteringar	183
7.4	Diasporans roll för utveckling	186
	Vad är en diaspora?	187
	Ursprungsländernas arbete med diasporan	189
	Diasporan som finansiell resurs	191
	Destinationsländernas arbete med diasporaorganisationer – det holländska exemplet ...	192
	Diasporor i Sverige och deras bidrag till utveckling i ursprungsländerna	192
	Ekonomiskt stöd till diasporaorganisationer	193
	Exempel på svenska organisationer som samarbetar med diasporaorganisationer	194
7.5	Kunskapsflykt, kunskapsåterföring och kunskapsirkulation	195
7.6	Handel, migration och utveckling	199
7.7	Personrörlighet inom GATS-avtalet	202
	GATS-avtalet i korthet	203
7.8	Internationella projekt för cirkulär migration och utveckling	206
	Säsongsarbetsprogram	206
	Matchningsprojekt	207
	Diasporans roll – projekt för kunskapsöverföring	209
	Cirkulär migration som utvecklingsstrategi – exemplet Mauritius	211
8	Svenska myndigheters arbete med migration och utveckling	213
8.1	Migrationsströmmar uppmärksammas som en av vår tids stora utmaningar	213

8.2	Sidas arbete med migration och utveckling.....	214
	Insatser för migration och utveckling	214
	Samarbete med andra aktörer.....	216
8.3	Migrationsverkets arbete med migration och utveckling....	216
	Migrationsverkets vision	218
	Migrationsverket efterlyser mer samarbete med andra aktörer	219
8.4	Swedfunds roll i utvecklingsarbetet	220
8.5	Tillväxtverket – främjande av utrikes föddas företagande...	221
8.6	ALMI Företagspartner	222
9	Cirkulär migration och utveckling – hanteringen på EU-nivå.....	223
9.1	Samarbete kring arbetskraftsmigration	223
9.2	Samarbete kring migration och utveckling.....	224
	Partnerskap för rörlighet	225
9.3	Samarbetet kring cirkulär migration och utveckling	225
9.4	Fem direktiv för laglig migration	227
	Direktiv om migranternas rättigheter och utformningen av ett gemensamt uppehålls- och arbetstillstånd – det s.k. ”ramdirektivet”	227
	Direktiv om högkvalificerad arbetskraft – det s.k. ”blåkortsdirektivet”	228
	Direktiv om säsongarbetare.....	229
	Direktiv om företagsinternt stationerad personal	229
	Direktiv om avlönade praktikanter	230
9.5	Andra direktiv av betydelse för cirkulär migration och utveckling	230
9.6	Kommissionens grönbok – ”Den europeiska arbetskraften inom vården”	231
9.7	Stockholmsprogrammet	232
10	Migration i ett globalt perspektiv.....	235

10.1	Globala migrationsmönster	235
10.2	Globala konventioner av betydelse för internationell migration.....	238
	Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga status.....	239
	Tortyrkonventionen.....	240
	Migrantarbetarkonventionen.....	240
	Andra regelverk med betydelse för migranternas rättigheter	242
10.3	Globala initiativ	242
	Globala kommissionen om internationell migration	243
	Högnivådialog om migration och utveckling i FN:s generalförsamling.....	243
	Globalt forum för migration och utveckling.....	244
11	Kommitténs slutsatser och fortsatta arbete.....	245
	Källförteckning	257
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv.....	271
Bilaga 2	Migrationskontexten i våra exempelländer.....	285
Bilaga 3	Index som mäter utveckling.....	319

Begreppsförklaringar

Arbetskraftsdeltagande	Andelen av befolkningen som är antingen sysselsatt eller arbetssökande.
Asyl	Uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting eller alternativt skyddsbehövande. (UtlL 2005:716).
Cirkulärmigrant	En person som har migrerat upprepade gånger. Begreppet inrymmer många olika former av migration. I det statistiska materialet från SCB definieras en cirkulärmigrant som en person som i folkbokföringshänseende flyttat minst två gånger över den svenska nationsgränsen.
Destinationsland	Det land till vilket en internationell migrant flyttar i syfte att tillbringa längre eller kortare tid.
Diaspora	Befolkningsgrupper som vistas utanför sitt ursprungsland och som vanligtvis upprätthåller banden och utvecklar kontakterna med sitt ursprungsland.
Etablering	Begreppet avser, i integrationssammanhang, nyanlända migranternas inträde i det svenska samhället, dvs. boende, arbete, utbildning och samhällsliv i övrigt.
EU-direktiv	Lagstiftning antagen av EuropeiskaRådet.
Expatriat	Ordagrant ”person som bor och arbetar (är stationerad) utomlands”. Ordet expatriat används inom många företag som ett allmänt begrepp för en utlandsarbetande medarbetare.

Flykting	Individ eller grupp av individer som flytt sitt hemland p.g.a. välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, etnisk tillhörighet eller politisk uppfattning, som befinner sig utanför sitt hemland och inte kan, eller på grund av rädsla inte vill, begagna sig av detta lands skydd. Som flykting ska även anses en utlänning som är statslös och som av samma skäl som ovan befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, återvända dit. (UtlL 2005:716).
Grönbok	Diskussionsdokument som EU-kommis- sionen sammanställer och ger ut inför ny lag- stiftning. I grönboken ges olika instanser till- fälle att inkomma med synpunkter. Avsikten är att konsultera berörda parter innan lag- stiftningsarbetet tar sin början. Baserat på de synpunkter som inkommer presenterar kom- missionen en mer utarbetad handlingsplan och konkreta lagförslag.
Illegal migration	En individs rörelse över nationsgränser utan innehav av vederbörlig dokumentation eller tillstånd.
Integration	Begreppet är mångtydigt men avser den ömsesidiga process där migranter finner sig till rätta i destinationslandet och där sam- hället samtidigt anpassas efter en befolkning som består av människor med olika här- komst och kulturell bakgrund.

Internflykting	Individer som har tvingats fly eller lämna sitt hem eller sin stadigvarande bostad, i synnerhet till följd av eller för att undkomma effekterna av väpnade konflikter, situationer med allmänt våld, brott mot mänskliga rättigheter, naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människor, och som inte har passerat någon internationellt erkänd nationsgräns.
Internmigration	Flyttning inom ett lands nationsgräns.
Kunskapsöverföring	Överföring av kunskap och kompetens från internationella migranter i utlandet till ursprungslandet.
Meddelande	En kommunikationsform som används av framför allt EU-kommissionen för att presentera dess syn på en viss fråga.
Migrant	En person som flyttar permanent eller tillfälligt.
Migrantarbetare	En person som varit, är eller väntas bli sysselsatt inom avlönad verksamhet i ett annat land än sitt ursprungsland där han eller hon inte är medborgare. (Migrantarbetarkonventionens definition)
Människor på flykt	Individer eller grupper av individer som flyr undan mänskligt lidande och umbäranden men som inte klassificerats som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt.
Nettomigration	Skillnaden mellan in- och utvandring till ett land. Nettomigration kan vara positiv eller negativ.

Officiellt bistånd	Bidrag eller lån till utvecklingsländer och till multilaterala organisationer som a) genomförs av den offentliga sektorn; b) främjar ekonomisk utveckling och välfärd; c) ges under förmånliga finansiella villkor (vid lån ska bidragsdelen uppgå till minst 25 procent). Utöver de finansiella flödena utgör även tekniskt samarbete bistånd. Bidrag, lån eller krediter för militära ändamål är exkluderade. Överföring till privatpersoner räknas normalt inte som bistånd. (Definition enligt OECD/DAC)
Remitteringar	Privata inkomster som överförs av internationella migranter till mottagare i ursprungslandet eller i något annat land där migranten tidigare varit bosatt.
Rådsslutsatser	Icke-rättsligt bindande beslut fattade av Europeiska rådet.
Samordningsnummer	Ett löpnummer som bl.a. ges till personer som betalar inkomstskatt i Sverige, men som inte är folkbokförda här och ej heller har något personnummer.
Skyddsbehövande	Utlänning som i andra fall än som avses i UtlL (2005:716 flyktingdefinitionen) befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i därför att 1. det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och 2. utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk som avses i 1 inte vill, begagna sig av hemlandets skydd. (UtlL 2005:716; Lag 2009:1542)

Skyddsbehövande i övrigt	Med skyddsbehövande i övrigt avses en individ eller en grupp av individer som i andra fall än vad som anges med avseende på flykting lämnat det land där han eller hon är medborgare p.g.a. välgrundad fruktan för att utsättas för tortyr eller dödsstraff, p.g.a. miljökatastrof inte kan återvända eller p.g.a. kön eller sexuell läggning känner välgrundad fruktan för förföljelse (UtlL 2005:716)
Sociala remitteringar	Överföring av idéer, värderingar, sedvänjor etc. via internationella migranter till mottagare i ursprungslandet.
Sysselsatt	Personer som under en referensvecka arbetat minst en timme som arbetstagare, egen företagare eller som oavlönad medarbetare samt de som hade anställning men var tillfälligt frånvarande under referensveckan. Även personer som deltar i vissa arbetsmarknadspolitiska program räknas som sysselsatta. Personer som är föräldralediga eller som studerar räknas inte som sysselsatta.
Transitland	Ett land genom vilket en individ eller en grupp individer reser och eventuellt vistas i eller är bosatta i, på väg till ett destinationsland.
Tredje land	Stat som inte utgör ett EU-land, annat EES-land eller Schweiz
Tredjelandsmedborgare	Med tredjelandsmedborgare avses en utlänning som inte är medborgare i en EU-stat, i en annan EES-stat eller i Schweiz. (UtlL 2005:716)
Ursprungsland	Det land som en internationell migrant lämnar i syfte att bosätta sig tillfälligt eller permanent någon annanstans, vanligen födelselandet.

Validering	Den process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation och ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats.(Valideringsdelegationens definition)
Virtuella remitteringar	Överföring av idéer, värderingar etc. på virtuell väg, dvs. överföringen involverar ingen fysisk kontakt eller mänskliga möten utan sker via Internet, e-post, sociala medier som Facebook, ” <i>chatrum</i> ” etc.
Återvandring	Individer med permanent uppehållstillstånd i destinationslandet som väljer att återvända tillfälligt eller permanent till sitt ursprungsland.
Återvändande	Termen avser, med dagens språkbruk, individer som innehar tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige, bl.a. som asylsökande och som, efter att tillståndet löpt ut, antingen frivilligt återvänder till sitt ursprungsland, eller avvisas genom polisens försorg.

Förkortningar

AKI	Arbetskraftsinvandring
AT	Arbetsstillstånd
AT-UND	Undantag från kravet på arbetsstillstånd
BNP (GDP)	Bruttonationalprodukt (<i>Gross Domestic Product</i>)
BRP (GRP)	Bruttoregionalprodukt (<i>Gross Regional Product</i>)
CEIFO	Centre for Research in International Migration and ethnic relations (Stockholms universitet)
CSO	Civilsamhällesorganisation (frivilligorganisation)
DfID	Department for International Development (Storbritannien)
ECOSOC	Economic and Social Council (FN:s kommitté för ekonomiska och sociala frågor)
EES	Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet
EG	Europeiska Gemenskaperna
EU	Europeiska Unionen
FARR	Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd
FN	Förenta Nationerna
FoU	Forskning och Utveckling
FTWP	Foreign Temporary Workers Programme
GATS	General Agreement of Trade in Services (Tjänstehandelsavtalet)
GCIM	Global Commission on International Migration (Internationella migrationskommissionen)
GFMD	Global Forum on Migration and Development (Globala forumet för migration och utveckling)
HDI	Human Development Index
IDP	Internally Displaced Person
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Monetary Fund
IOM	International Organisation for Migration (Internationella Migrationsorganisationen)

KTH	Kungliga Tekniska Högskolan
LO	Landsorganisationen
MDGs	Millennium Development Goals (Millennieutvecklingsmålen)
MIDA	Migration for Development in Africa
MIS	Migration Information Source
MPI	Migration Policy Institute
MR	Mänskliga rättigheter
NGO	Non Governmental Organisation (frivilligorganisation)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling)
PGU	Politik för Global Utveckling
PPP	Purchasing Power Parity (köpkraftsanpassning)
PUT	Permanent uppehållstillstånd
Saco	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SBIF	Skogsbransschens Intresseförening
SCB	Statistiska Centralbyrån
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
TCLM	Temporary and Circular Labour Migration
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
TOKTEN	Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals
UM	Utlandsmyndighet
UN	United Nations (Förenta Nationerna)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United National Development Program
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UT	Upphållstillstånd
UtlL	Utlänningslagen
WB	World Bank (Världsbanken)
WHO	World Health Organisation (Världshälsoorganisationen)
WTO	World Trade Organisation (Världshandelsorganisationen)

Sammanfattning

Regeringen beslutade i juli 2009 om att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att belysa kopplingarna mellan cirkulär migration och utveckling. Kommitténs uppdrag är att kartlägga den cirkulära migrationen och identifiera vilka faktorer som påverkar migranternas möjligheter att röra sig mellan Sverige och sina ursprungsländer. I detta delbetänkande presenteras kartläggningen. I ett slutbetänkande i mars 2011 presenteras förslag i syfte att i största möjliga mån undanröja hinder för ökad rörlighet.

Kommittén har konstaterat att såväl historiska som nutida exempel visar att migration till och från ett land påverkar landets utveckling på olika sätt. I och med att migration över nationsgränser per definition berör flera länder krävs i ökad omfattning bilaterala, regionala och globala förhållningssätt. Migration påverkar utvecklingen i såväl ursprungs- som destinationslandet.

Migration har under lång tid påverkat Sverige

Det är svårt att förstå dagens migration utan att beröra att migrationen under lång tid har påverkat Sveriges befolkning. Under den senare hälften av 1800-talet och två decennier in på 1900-talet, dominerade den stora Amerikautvandringen. Många av de som flyttade ut återvände efter ett par år till Sverige. Bara under 1800-talets sista decennium var strömmen av återinvandrare till Sverige en fjärdedel så stor som den av emigranter. Redan då fanns starka kopplingar mellan cirkulär migration och utveckling. Efter andra världskriget rekryterade svenska företag arbetskraft i många länder i Europa. Under mitten av 1960-talet försämrades den ekonomiska konjunkturen och efterfrågan på arbetskraft minskade. År 1967 avskaffades i politiskt samförstånd därför dåvarande system för arbetskraftsinvandring. En stor del av arbetskraftsmigrationen har, både då och senare, skett till och från de nordiska länderna. Den

öppna nordiska arbetsmarknaden har möjliggjort ett omfattande migrationsutbyte mellan de nordiska länderna. När den ekonomiska konjunkturen och utvecklingen har gått i otakt har arbetskraft kunnat strömma fram och tillbaka över gränserna.

Perioden 1970–1985 kan ses som en övergångsfas från arbetskraftsinvandring invandring av personer som söker uppehållstillstånd grundat på skydds- eller familjeskäl. I dag är det denna migration som är dominerande. I och med Sveriges medlemskap i EU 1995 har också migrationsutbytet mellan medlemsländerna ökat. Som en följd av den ökande invandringen följer också en ökande utvandring. Såväl in- som utvandringen ligger på en allt högre nivå.

I det stora flödet av in- och utvandrare inkluderas också personer som är födda i Sverige. I takt med att befolkningens sammansättning ändras har en allt större andel av de utvandrade svenskarna anknytning till utlandet genom en eller båda sina föräldrar.

Kartläggning av migration och cirkulär migration i Sverige

En central del av kommitténs uppdrag är att kartlägga cirkulär migration till och från Sverige. Kommittén konstaterar att det inte finns en enhetlig definition av begreppet cirkulär migration och att det inte heller finns anledning för kommittén att låsa fast sig i en definition. Istället är det tydligt att det inom begreppet ryms många olika former av migration. Kommittén menar att det är den spontana cirkulära migrationen till skillnad från den styrda, som sker inom program och projekt, som är den form som kommittén ska främja.

Den traditionella uppfattningen att migration handlar om förflyttning från en plats till en annan, där migranten avser uppehålla sig permanent, har visat sig alltmer otillräcklig för att beskriva vår tids migrationsmönster. Cirkulär migration som så är dock inget nytt fenomen – tvärtom tyder mycket på att cirkulära rörelsemönster är normen när gränserna är öppna och systemet så tillåter. Vidare har teknikutvecklingen skapat nya möjligheter för kommunikation genom Internet, Facebook, ”chatrum” och liknande. Detta har öppnat möjligheten för *virtuell cirkulation* där den cirkulära rörligheten inte är knuten till en rumslig förflyttning, utan också kan ske på virtuell väg.

I princip är hela Sveriges befolkning potentiella cirkulärmigranter och en del har redan hunnit med att bo och arbeta en period av sina liv utanför Sveriges gränser. De som aldrig lämnat Sverige kan senare i livet såväl flytta ut ur Sverige som flytta tillbaka igen – och därmed bli cirkulärmigranter. På samma sätt kan de som tidigare flyttat till Sverige senare i livet lämna landet och därmed bli återvandrare och cirkulärmigranter i sitt ursprungsland eller något annat land.

Vid årsskiftet 2009/2010 var Sveriges befolkning 9 340 000 personer och av hela befolkningen var ca 14 procent födda utomlands och har redan påbörjat sin migrationskarriär. Av Sveriges totala befolkning är det 283 400 personer, 3 procent, som har flyttat minst två gånger över nationsgränsen och därmed enligt kommitténs synsätt anses vara cirkulärmigranter i statistisk mening. Av dessa är 202 400 personer födda i Sverige och har alltså minst en gång flyttat ut ur landet och sedan återkommit. Av Sveriges befolkning är en knapp procent, 81 000 personer, utrikes födda cirkulärmigranter, de har alltså minst en gång både flyttat hit, flyttat ut ur landet och flyttat in igen. Av de utrikes födda cirkulärmigranterna i Sverige utgörs en stor del av personer som är födda i ett annat nordiskt land, 41 procent av dem är ursprungligen från Norden. Knappt var femte person kommer från ett land inom EU och ytterligare 10 procent kommer från ett annat land i Europa. Av de utrikes födda cirkulärmigranterna i Sverige kommer alltså närmare 70 procent från Europa, och resterande 30 procent från länder utanför Europa. Det är också de som kommer från Sveriges närområde som har gjort flest flyttningar. Bland cirkulärmigranterna är det en större andel som har eftergymnasial utbildning än i befolkningen som helhet. För de cirkulärmigranter som inte är högutbildade är utbildningsnivån istället lägre än genomsnittet i Sverige.

Få äldre har gjort en cirkulär flyttning, men i hela den utrikes födda befolkningen är antalet pensionärer eller personer som inom ett par år kommer att pensioneras cirka 365 000 personer. De utgör en grupp potentiella cirkulärmigranter. Många utrikes födda i åldrarna 55 år och äldre har varit så pass länge i Sverige att de har hunnit bli svenska medborgare.

Det finns en grupp personer som tidigare bott i Sverige, men som nu lämnat landet och utgör en svensk diaspora utomlands. Till en del handlar det om personer födda i Sverige. Det finns 21 400 svenskfödda cirkulärmigranter utomlands som har lämnat Sverige under 2000-talet. De flesta, 32 procent, har flyttat till andra EU-

länder och 29 procent har flyttat till ett nordiskt land. När det gäller antalet Sverigefödda i utlandet totalt sett är det mycket svårt att uppskatta hur många som för närvarande finns i utlandet. Uppskattningar tyder dock på att det handlar om drygt 250 000 personer. Om alla valde att flytta tillbaka till Sverige skulle befolkningen öka med nästan tre procent. Utrikes födda personer som under en tid har varit folkbokförda i Sverige, men nu lämnat Sverige utgör också en sorts svensk diaspora i utlandet. Det finns 169 500 utrikes födda personer som under en tid bott i Sverige och sedan år 2000 lämnat landet. Flyttmönstren ser olika ut för personer från olika länder och regioner. Cirkulärmigranter födda i Norden och EU27 återvänder i större utsträckning till sitt hemland eller ett annat land i samma region. Födda i Afrika, som i flera avseenden kopplade till materiell levnadsstandard och säkerhet kan ha mer att förlora på att återvända hem, reser vidare till andra regioner med liknande levnadsstandard som i Sverige.

Mellan 1969 och 2009, under en period av 40 år, har 850 000 personer gjort cirkulära flyttningar som involverat Sverige. Cirkulärmigranterna i statistiken – alltså de personer som har flyttat minst två gånger över nationsgränsen – har tillsammans genererat 2 039 000 flyttningar, eller ”händelser” i statistiken sedan 1969. Kvinnor och män har gjort i stort sett lika många av de cirkulära flyttningarna. Barn har stått för drygt 440 000 av de cirkulära flyttningarna. Bakom varje flyttning ligger ett nytt beslut och olika individuella skäl att flytta.

Speciella kategorier av migranter i Sverige

Det finns speciella kategorier av migranter i Sverige som har betydelse för utvecklingen här och i det land de kommer ifrån. De personer som vistas här under kortare perioder än ett år är inte folkbokförda här. Kriteriet för att bli folkbokförd i Sverige att man har laglig rätt att vistas här och avser att stanna i minst 12 månader.

Bland de som inte folkbokförts i Sverige finns många av dem som fått arbetstillstånd med det nya regelverket, som trädde i kraft i december 2008, om arbetskraftsinvandring och där många fått tillstånd för kortare tid än 12 månader. Under 2009 beviljades totalt 18 000 personer ett första tillstånd att arbeta på den svenska arbetsmarknaden. Av dessa är en liten grupp egna företagare. Endast 126 egenföretagare fick uppehållstillstånd för arbete under 2009. En

annan grupp är före detta asylsökande. Den ojämförligt största yrkeskategorin för dem som fick uppehållstillstånd för arbete under 2009 var medhjälpare inom jordbruk, trädgård och skogsbruk. Knappt 7 300 personer fick tillstånd under denna kategori. Den näst största gruppen består av dataspecialister. För övrigt har det kommit arbetstagare såväl inom yrken som kräver längre utbildning eller specialisering som inom yrken där det inte krävs någon längre utbildning. Det allra flesta får korta tillstånd. Endast var fjärde har beviljats ett tillstånd som överstiger 12 månader. Den låga andelen beror till stor del på det stora antalet korta tillstånd för arbetstagare inom trädgårdsnäringen och för att plocka vilda bär.

Även personer inom stora koncerner som är tillfälligt utstationerade i Sverige vistas ofta i Sverige utan att vara folkbokförda här. Detta är en liten men högkvalificerad grupp som kan vara av stor relevans för utvecklingen både i Sverige och i andra länder. Det finns också en grupp människor som vistas i Sverige utan tillstånd och som därmed inte går att återfinna i officiell statistik. Uppskattningar från frivilligorganisationer tyder på att de är mellan 25 000 och 50 000 personer.

En annan stor och viktig grupp är de internationella studenterna. Under år 2009 var det fler än 36 000 utländska studenter som studerade i Sverige. Europa är det största ursprungsområdet för studenterna, men allt fler kommer från Asien och det största antalet utomeuropeiska studenter kom från Kina. Många examineras i Sverige och är redo att komma ut på arbetsmarknaden. De internationella studenterna utgör potentiella arbetskraftsinvandare och framtida cirkulärmigranter. Studenterna är också på många sätt en nyckelgrupp när det gäller utveckling i såväl destinations- som ursprungslandet. En internationell student kan under vissa förutsättningar övergå till att bli arbetskraftsinvandrare. Det är dock svårt för utländska studenter att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Under 2009 beviljades endast 435 före detta studenter arbetstillstånd i Sverige. Språket är en viktig orsak till att studenterna har svårt att få arbete, men även diskriminering och okunskap bland arbetsgivarna spelar in.

Migration och arbetsmarknad

Sveriges arbetsmarknad och migrationen till och från Sverige hänger nära samman. En förutsättning för att personer som kom-

mer till Sverige, och därmed potentiellt är cirkulära migranter, ska kunna bidra till utvecklingen i sitt ursprungsland är att den kompetens som personen bär med sig till Sverige kontinuerligt förvaltas och utvecklas. Anknytningen till arbetsmarknaden är dock sämre bland utrikes födda än bland personer födda i Sverige. Det saknas i många fall kunskap om tillgodoräknade och validering av tidigare erfarenheter. Det förekommer också diskriminering. Svenska språket har en stark ställning och kunskaper i svenska är ofta ett villkor för anställning.

En viktig grupp för framtida cirkulär migration är egna företagare. I Sverige finns närmare 70 000 företag som ägs av personer som är utrikes födda och dessa sysselsätter i dag runt 250 000 personer. Det finns flera projekt som syftar till att stödja utrikes födda företagare och göra det möjligt för dem att nå ut på nya exportmarknader.

Förutsättningarna för cirkulär migration till och från Sverige

Det är många omständigheter som påverkar förutsättningarna för cirkulär migration till och från Sverige. I beslutet om man ska migrera, till Sverige, ut ur Sverige och åter in till Sverige igen, torde det svenska systemet med social trygghet och dess funktionssätt ha viss betydelse. Den svenska socialförsäkringen är organiserad efter två huvudprinciper: bosättningsbaserade respektive arbetsbaserade förmåner. De bosättningsbaserade förmånerna får alla som betraktas som bosatta i Sverige tillgång till. Förutsättningen är att man antas vistas i Sverige mer än ett år. Detta gäller så att säga från "dag ett". De arbetsbaserade förmånerna är, precis som det låter, kopplade till att man arbetar.

Det finns en rad frågor av praktisk natur som måste hanteras för att inträdet i det svenska samhället ska fungera på ett smidigt sätt. Det kan gälla kontakter med myndigheter och möjlighet att ta del av information om hur det svenska systemet fungerar.

Tillståndsstatusen i destinationslandet är av central betydelse för en individs beslut att cirkulera. Medborgarskap är den främsta garanten för en trygg hemvist i destinationslandet och underlättar individens möjligheter att resa mellan länderna och att upprätthålla affärsförbindelser och andra kontakter med ursprungslandet.

Den svenska lagstiftningen tillåter dubbelt medborgarskap och den som söker och får svenskt medborgarskap kan därmed behålla

det tidigare medborgarskapet om inte lagstiftningen i ursprungslandet lägger hinder i vägen.

Såväl erfarenhet som forskning pekar på ett nära samband mellan integration i destinationslandet och främjandet av cirkulär migration. En god integration bidrar till att öka förutsättningarna för att en återetablering i ursprungslandet blir lyckosam. Därmed främjas också cirkulär migration. Om migranten i stället misslyckats med etableringen finns en risk att åren i bortavaro leder till *brain waste*, dvs. underminering eller utarmning av individens kunskap och kompetens.

Möjligheten att bevara kontakt med sin familj trots stora avstånd och skilda levnadsförhållanden, har stor relevans för individers beslut att migrera och cirkulera. Samtidigt är den "globala familjen" på många sätt en förutsättning för den utveckling som cirkulärmigranter kan bidra med, inte minst vad gäller sociala remitteringar. Globala familjer är en konsekvens av migrationen men de är också betydelsefulla för att möjliggöra cirkulär migration. Att ha ett levande nätverk i sitt ursprungsland underlättar en eventuell återvandring och gör det möjligt att investera och driva verksamhet i det forna hemlandet.

Cirkulär migration och utveckling

Att beskriva sambanden mellan cirkulär migration och utveckling är en central del i kommitténs uppdrag. Utveckling är ett mångfacetterat och komplext begrepp. Ekonomisk tillväxt har utgjort den dominerande värdemätaren på utveckling under det gångna halvsekle, men under senare år har alternativa sätt att se på utveckling tillkommit. FN lanserade i början av 1990-talet ett nytt mått på utveckling, det s.k. *Human Development Index*, (HDI), i syfte att ge en mer heltäckande bild av ett lands ekonomiska och sociala utveckling. Även HDI har dock kommit att uppfattas som otillräckligt för att fånga utvecklingens många dimensioner och resultatet har blivit framväxten av en rad alternativa index för att mäta och jämföra utveckling.

I Sveriges politik för utveckling, PGU, slår regeringen fast att alla politikområden tillsammans har ett gemensamt ansvar för det övergripande målet att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Regeringen lyfter fram migrationsströmmar som en av vår tids stora utmaningar och synliggör därmed sambanden mellan

migration och utveckling. PGU slår fast att Sverige ska bli bättre på att främja migrationens utvecklingspotential.

Migrationen påverkar utvecklingen i såväl det land som migranten lämnar som i det land han eller hon kommer till. Samtidigt förändras och utvecklas personen som migrerar. Den cirkulära migrationen kan medföra vinster för ursprungslandet på många sätt – genom hemsändande av pengar, främjande av handelsflöden och investeringar, kunskapsöverföring samt överföring av idéer och värderingar som lämnar viktiga bidrag till ett samhälles utformning (s.k. sociala remitteringar).

I destinationslandet utgör migranterna många gånger efterfrågad arbetskraft som fyller behov för att samhället ska fungera. De för samtidigt med sig värderingar och förhållningssätt från sina ursprungsländer som gynnar den kulturella mångfalden, vidgar vyer och manar till nytänkande. Genom sin roll som ”brobyggare” och främjare av bl.a. handel och investeringar mellan destinations- och ursprungsländer, bidrar migranterna till att skapa arbetstillfällen och skatteintäkter på båda håll.

Slutligen kan även den enskilda individen vinna på migrationen. Anledningarna till att en person väljer att migrera är många och sammansatta. En del flyr sina hemländer för att komma undan krig och förföljelse, för andra ligger förhoppningar om bättre arbetsförhållanden, högre lön, nya utvecklingsmöjligheter och karriärutveckling bakom beslutet att flytta. Gemensamt för alla migranter är önskan om att få en bättre framtid, för sig själv och sin familj. Migration kan, med detta synsätt, skapa fördelar både för ursprungslandet, destinationslandet och för individen och ger därmed en ”trefaldig vinst” (*win-win-win*).

Migranter världen över skickar varje år hem stora summor pengar, s.k. remitteringar, till familj och släkt i ursprungslandet. Dessa flöden är privata medel som lämnar ett viktigt bidrag till utvecklingen, inte bara till mottagaren utan också till samhället i stort genom att stimulera konsumtion, öka medborgarnas investeringar i samhällsservice som utbildning och hälsovård. Detta skapar sysselsättning som i sin tur genererar inkomster för en vidare krets. En stor del av remitteringarna skickas via informella kanaler.

De administrativa kostnaderna för remitteringar uppgår i dag i många fall till mellan 10 och 20 procent av det remitterade beloppet. För att främja remitteringarnas utvecklingseffekt är det av stor vikt att underlätta för migranter att hitta de billigaste sätten att överföra pengar och minska transaktionskostnaderna.

Remitteringar kan också ske i form av överföring av värderingar, idéer och kontaktnät. I dag syns ett växande intresse för de sociala remitteringarna som bärare av värderingar om grundläggande rättigheter, demokrati och jämställdhet, men också för att öka förståelsen kring den sociala kontext som påverkar migranter. Denna påverkan sker såväl i ursprungslandet som i destinationslandet.

Ett lands diaspora, dvs. personer som lämnat sina ursprungsländer och skingrats över världen, är en ekonomisk kraft att räkna med och uppfattas allt oftare som ”agenter för utveckling”. Även för Sveriges del är det viktigt att diasporagruppernas bidrag till utvecklingen i ursprungsländerna tas tillvara, liksom att samhället mer aktivt engagerar och stödjer diasporagruppernas samarbete med berörda myndigheter, det privata näringslivet och enskilda organisationer.

Kunskaps- och kompetensflykt, *brain drain*, är ett reellt problem för vissa ursprungsländer, framförallt inom vissa sektorer. Den dominerande uppfattningen i dag är dock att migrationens fördelar uppväger nackdelarna. Cirkulär migration kan motverka migrationens negativa konsekvenser genom ett inbyggt element av kunskapsåterföring till ursprungslandet.

Ett av globaliseringens starkaste kännetecken är den ökande internationella handeln. Internationella handelsflöden knyter länder och regioner allt närmare varandra och migrationens roll lyfts i dag allt oftare fram när handelsflöden ska studeras och det ekonomiska utbytet mellan länder främjas. Handelshinder i form av kulturella barriärer kan bli kostsamma för företag som verkar i en allt mer global miljö. Migranternas bakgrund, språkkunskaper och kännedom om ursprungslandets seder och bruk, kan bidra till att minska dessa hinder och därmed öka handeln mellan länderna.

Svenska myndigheters arbete med migration och utveckling

Flera svenska myndigheters arbete (Sida, Migrationsverket, Swedfund, Almi, Tillväxtverket m.fl.) har betydelse för och kan påverka cirkulär migration och utveckling. Det kan finnas behov av att myndigheterna ytterligare samordnar sina verksamheter inom detta område.

Cirkulär migration och utveckling – hanteringen på EU-nivå

Inom EU pågår såväl ett övergripande policyarbete som ett mer direkt lagstiftningsarbete med betydelse för frågor om cirkulär migration och utveckling. Flera olika direktiv ska antas för att reglera migranters vistelse inom EU. Direktivet om invandring av högkvalificerad arbetskraft, det s.k. blåkortsdirektivet, antogs i maj 2009. Förhandlingar om ett ramdirektiv som reglerar migranters rättigheter pågår sedan flera år tillbaka. Kommissionen väntas i närtid presentera förslag på direktiv om säsongarbete och företagsinternt stationerad personal. Det finns, utöver dessa, även andra direktiv som i olika utsträckning påverkar cirkulär migration och utveckling.

I december 2009 antog Europeiska rådet det s.k. Stockholmsprogrammet som är unionens femårsprogram om migration och asylpolitik. I ett avsnitt behandlas migration och utveckling och EU-kommissionen ges bl.a. i uppdrag att komma med förslag på hur överföringen av remitteringar kan göras säkrare och billigare samt hur diasporaorganisationer kan involveras i EU:s utvecklingssamarbete.

Synen på cirkulär migration skiljer sig åt mellan olika länder inom EU. Medan Sverige ser cirkulär migration i första hand som spontana migrationsrörelser mellan länder, betraktar kommissionen och flertalet EU-länder cirkulär migration som styrda migrationsflöden som sker inom ramen för program och projekt.

Migration i ett globalt perspektiv

I avsaknad av ett internationellt regelverk har ett behov av att hitta nya former för att hantera den internationella migrationen på global nivå vuxit fram. Under de senaste tjugo åren har antalet internationella migranter ökat med nära fyrtio procent, till 214 miljoner år 2008. Av det totala antalet internationella migranter utgörs i dag drygt sju procent, eller 14 miljoner personer, av människor på flykt.

I september 2006 hölls en högnivådialog om migration och utveckling i FN:s generalförsamling i New York. Flertalet medlemsländer framhöll nödvändigheten av en fortsatt och utökad diskussion vad gäller internationell migration och utveckling och som svar på detta inrättades det Globala forumet för migration och

utveckling (GFMD). Cirkulär migration har varit ett särskilt tema under de första tre mötena i GFMD. Sverige är mycket aktiva i GFMD-processen och ingår i en krets av länder som stödjer processen finansiellt och på andra sätt.

Summary

In July 2009 the Government decided to appoint a cross-party Parliamentary Committee to examine the connection between circular migration and development. The Committee has been tasked with mapping out circular migration and identifying the factors that influence migrants' opportunities to move between Sweden and their countries of origin. The findings of this survey are presented in this interim report. Proposals aimed at removing obstacles to increase mobility to the extent possible will be presented in a final report in March 2011.

The Committee has established that both historical and current examples show that migration to and from a country effects the country's development in different ways. Since migration across national borders by definition concerns several countries, bilateral, regional and global approaches are needed to a greater extent. Migration affects development in both the country of origin and the country of destination.

Migration has affected Sweden over a long period

It is difficult to understand today's migration without touching on the impact that migration has had on Sweden's population over a long period. In the second half of the 19th century and two decades into the 20th century, the great emigration to America predominated. Many of those who emigrated returned to Sweden after a couple of years. In the last decade of the 19th century alone, the stream of returning migrants to Sweden was a quarter as large as the stream of emigrants. Even at this time there were strong connections between circular migration and development. After the Second World War, Swedish companies recruited labour in many countries in Europe. In the mid-1960s the economic situation deteriorated and demand for labour decreased. There was therefore

political consensus on abolishing the then system for labour immigration in 1967. A large proportion of labour migration was, both at that time and later, to and from the Nordic countries. The open Nordic labour market has enabled extensive exchanges of migrants between the Nordic countries. When the economic situation and development have been out of step, labour has been able to move back and forth across the borders.

The period 1970–1985 may be seen as a transitional phase from immigration of labour to persons applying for a residence permit for reasons of protection or family reunification. Today, this form of migration predominates. Following Sweden's ascension into the EU in 1995, exchanges of migrants between Sweden and the other Member States also increased. As a result of increasing immigration, increasing emigration ensues. Both immigration and emigration are reaching an ever higher level.

In the large flow of immigrants and emigrants, persons born in Sweden are also included. As the composition of the population changes, an increasing proportion of the Swedes who emigrate have ties to countries abroad through one or both parents.

Survey of migration and circular migration in Sweden

A central part of the Committee's task is to map out circular migration to and from Sweden. The Committee establishes that there is no uniform definition of the concept circular migration, nor is there any reason for the Committee to get locked in a definition of its own. Instead, it is clear that the concept covers many different forms of migration. The Committee is of the view that it is spontaneous circular migration in contrast to the managed form that takes place with in programmes and projects which is the form the Committee is to promote.

The traditional perception that migration involves moving from one place to another, where the migrant intends to stay permanently, has proven to be increasingly inadequate to describe the migration patterns of our time. Circular migration as such is not a new phenomenon – on the contrary there are many indications that circular patterns of movement are the norm when borders are open and the system so permits. Furthermore, technological developments have created new opportunities for communication through the Internet, Facebook, “chat rooms” and the like. This

has opened opportunities for “virtual circulation” in which the circular mobility is not tied to a spatial move but can take place in a virtual way.

In principle, the entire population of Sweden is composed of potential circular migrants, and some have already lived and worked a period of their lives outside Sweden’s borders. Those who have never left Sweden can later in life both move out of Sweden and move back again – and in this way become circular migrants. In the same way, those who moved to Sweden earlier may later in life leave the country and hence become return migrants and circular migrants in their country of origin or some other country.

At the turn of the year 2009/2010 the population of Sweden was 9 340 000 persons and of the total population about 14 per cent were born abroad and have already embarked on their migration careers. Of Sweden’s total population 283 400, three per cent, moved at least twice across the national border and in the Committee’s view may hence be considered to be circular migrants in the statistical sense. Of these, 202 400 were born in Sweden and thus moved out of the country at least once and then returned. Just under one per cent of Sweden’s population, 81 000 people, are circular migrants born abroad, who at least once moved here, moved out of the country and then moved back to Sweden again. A large proportion of the circular migrants in Sweden born abroad consists of people born in another Nordic country, 41 per cent of them originally come from a Nordic country. Barely one in five is from an EU country and a further 10 per cent come from another country in Europe. Thus, almost 70 per cent of circular migrants in Sweden were born abroad and come from Europe, and the remaining 30 per cent are from countries outside Europe. Those who originate from countries in Sweden’s immediate vicinity made the most moves. A larger proportion of circular migrants have post-secondary education than the population as a whole. However, for circular migrants who are not highly educated, the level of education is lower than the average in Sweden.

Few of the elderly are circular migrants, however, among the total population of persons born abroad, the number of pensioners or persons who will retire in the next few years is some 365 000 people. They constitute a group of potential circular migrants. Many of those born abroad and who are above the age of 55 have

been in Sweden for such a long time that they have become naturalized Swedish citizens.

There is a group of people who previously lived in Sweden but who have now left the country and constitute a Swedish diaspora abroad. This partly concerns persons born in Sweden. There are 21 400 Swedish-born circular migrants abroad who left Sweden at some point since the year 2000. Most of them, 32 per cent, have moved to other EU countries and 29 per cent to another Nordic country. Regarding the number of Swedish-born people abroad in total, it is very difficult to assess how many are currently abroad. Estimates indicate, however, that it is likely to be over 250 000 people. If they all chose to move back to Sweden, the population would increase by almost three per cent. Persons born abroad who were registered as residents in Sweden for a period but who have now left Sweden, also constitute a kind of Swedish diaspora abroad. There are 169 500 persons born abroad who lived in Sweden for a period of time and then left the country after the year 2000. The patterns of movement look different for people from different countries and regions. Circular migrants born in a Nordic country and in EU27 return to a greater extent to their home country or to another country in the same region. Those born in Africa who, in several respects connected with material standard of living and security, have more to lose from returning home, travel on to other regions with a similar standard of living to Sweden.

Between 1969 and 2009, over a period of 40 years, 850 000 people made circular moves that involved Sweden. The circular migrants that can be identified in available statistics – that is to say those people who moved at least twice across the national border – have together generated 2 039 000 moves or “events” in the statistics since 1969. Women and men largely made the same number of circular moves. 440 000 of the circular moves were made by children. Underlying every move is a new decision and a different set of individual reasons for moving.

Special categories of migrants in Sweden

There are special categories of migrants in Sweden who are of importance for development here and in the country they came from. People who stay here for periods shorter than one year are not entered in the country’s population register. The criterion for

entry in the Swedish population register is that a person has a legal right to stay here and intends to stay for at least 12 months.

Those who were not entered in the Swedish population register include many who were granted a work permit under the new law on labour immigration where many received a permit for less than 12 months. During 2009, a total of 18 000 people were granted a first permit to work on the Swedish labour market. Out of these, a small group is made up of self-employed persons. Only 126 self-employed persons were granted work permits during 2009. Researchers make up one group granted permission to work here. Another group are former asylum applicants. The incomparably largest occupational category for those who were granted a work permit during 2009 included workers in agriculture, gardening and forestry. Just under 7 300 people were granted a permit under this category. The second largest group is made up of computer specialists. In addition, workers both in occupations that require many years' education or specialisation and in occupations where long education is not required, have come. The majority receive short-term permits. Only every fourth person has been granted a permit exceeding 12 months. This low proportion largely depends on the large number of short-term permits to work in gardening and for picking wild berries.

People employed in large corporations who are temporarily stationed in Sweden often stay here without being entered in the population register. This is a small but highly qualified group who may be of great relevance for development both in Sweden and in other countries. There is also a group of people staying in Sweden without permission and who therefore cannot be found in official statistics. Estimates from voluntary organisations indicate that it is a question of between 25 000 and 50 000 people.

Another large and important group is international students. There were more than 36 000 international students studying in Sweden in 2009. Europe is the largest area of origin for the students but an increasing number come from Asia and the largest number from China. Many receive their degrees in Sweden and are prepared to enter the labour market. The international students are potential labour immigrants and future circular migrants. The students are also in many ways a key group regarding development in both country of destination and of origin. An international student may under certain circumstances become a labour immigrant. However, it is difficult for foreign students to establish themselves

on the Swedish labour market. During 2009, only 435 former students were granted a work permit in Sweden. Lack of competence in Swedish is an important reason why students have difficulty finding work, but discrimination and ignorance among employers also play a role.

Migration and the labour market

Sweden's labour market and migration to and from Sweden are closely connected. A precondition for persons who come to Sweden, and hence are potential circular migrants, to be able to contribute to development in their country of origin is that the competence they bring to Sweden is continually maintained and developed. However, the link to the labour market is poorer among persons born abroad than among persons born in Sweden. In many cases there is a lack of knowledge about acceptance and validation of previous experience. Discrimination also occurs. The Swedish language has a strong position in society and knowledge of Swedish is often a condition for employment.

Self-employed persons are an important group for future circular migration. In Sweden there are close to 70 000 companies owned by persons born abroad and today they employ around 250 000 people. There are several projects in place aiming to support entrepreneurs born abroad and make it possible for them to reach out to new export markets.

The preconditions for circular migration to and from Sweden

There are many circumstances that affect the preconditions for circular migration to and from Sweden. In making a decision to migrate to Sweden, from Sweden and back again, the Swedish social security system and how it functions is probably of some importance. Swedish social insurance is organised according to two main principles: residence-based and work-based benefits. All who are regarded as residents in Sweden have access to the residence-based benefits. The precondition is that it is assumed the person will reside in Sweden for at least one year. This applies from "day one". Precisely as it sounds, work-based benefits are linked to employment.

There are several matters of a practical nature that must be dealt with if entry into Swedish society is to function smoothly. This applies to contacts with authorities, and opportunities to receive information on how the Swedish system works.

The status of the permit in the country of destination is of key importance for an individual's decision to circulate. Citizenship is the foremost guarantee of secure residence in the country of destination and improves the individual's opportunities to travel between the countries and maintain business relations and other contacts with the country of origin.

Swedish legislation permits dual citizenship and hence persons who apply for and obtain Swedish citizenship can retain their previous citizenship unless legislation in the country of origin prevents it.

Both experience and research indicate a close connection between integration in the country of destination and promotion of circular migration. Successful integration contributes to increasing the chances of a successful reestablishment in the country of origin. In this way, circular migration is promoted. If, instead, the migrant fails to establish himself there is a danger that the years of absence lead to "brain waste", that is to say an undermining or depletion of the individual's knowledge and competence.

The opportunity to maintain contact with family in spite of large distances and different living conditions is of major relevance for an individual's decisions to migrate and circulate. At the same time, the "global family" is in many ways a precondition for the development effects circular migrants are able to contribute to, not least regarding social remittances. Global families are a consequence of migration, but they are also of importance for facilitating circular migration. If the migrant has an effective network in his or her country of origin, this facilitates a possible return and enables the migrant to invest in and carry on operations in the former home country.

Circular migration and development

A central part of the Committee's remit is to describe the connections between circular migration and development. Development is a nuanced and complex concept. Economic growth has been the predominant measure of development over the past fifty

years but recently alternative ways of looking at development have emerged. In the early 1990s, the UN launched a new measure of development, termed the Human Development Index (HDI) in order to give a more comprehensive picture of a country's economic and social development. However, HDI has also come to be considered inadequate for capturing the many dimensions of development and the result has been the emergence of several alternative indexes to measure and compare development.

In Sweden's Policy for Global Development (PGU), the Government establishes that all policy areas are together jointly responsible for the overall goal of contributing to a fair and sustainable global development. The Government points to migration streams as one of the major challenges of our time and in this way draws attention to the connections between migration and development. PGU establishes that Sweden must be better at promoting the development potential of migration.

Migration affects development in both the country the migrant leaves and the country in which he or she arrives. At the same time, the person migrating changes and develops too. Circular migration can bring gains to the country of origin in many ways – through money sent home, promotion of trade flows and investments, transfer of knowledge as well as transfer of ideas and values that make essential contributions to the shaping of a society, (known as social remittances).

In the country of destination, migrants often constitute labour for which there is demand to fill needs for the functioning of society. At the same time, they bring with them values and approaches from their countries of origin which benefit cultural diversity, broaden views and inspire new thinking. Through their role as "bridge builders" and promoters of, inter alia, trade and investments between the countries of origin and destination, migrants contribute to the creation of job opportunities and tax revenue in both quarters.

Lastly, the private individual may also benefit from migration. The reasons why a person chooses to migrate are many and complex. Some flee their home countries to escape from war and oppression. For others, the hope of better work conditions, higher salaries, new development opportunities, and a career development underlie the decision to move. Common to all migrants is the desire for a better future, for themselves and their families. With this approach, migration can create advantages for the country of

origin, the country of destination as well as the individual and hence produce a "triple-win" ("*win-win-win*").

Every year migrants all over the world send home large sums of money, known as remittances, to their families and relatives in the country of origin. These flows are private funds that make an important contribution to development, not just for the recipient but also for society as a whole by stimulating consumption and increasing citizens' investments in social services such as education and health care. This creates employment which in its turn generates income. A major share of the remittances are sent through informal channels.

The administrative costs of remittances in many cases amount to between 10 and 20 per cent of the remitted amount today. In order to further the development effect of remittances, it is of major importance to make it easier for migrants to find the cheapest ways of transferring money and reduce transaction costs.

Remittances may also take the form of a transfer of values, ideas and contact networks. Today there is growing interest in the social remittances as bearers of values of fundamental rights, democracy and gender equality but also in order to increase understanding of the social context that affects migrants. This impact takes place both in the country of origin and in the country of destination.

A country's diaspora, that is to say people who have left their countries of origin and are dispersed across the world, is an economic force to be reckoned with and these people are increasingly perceived as "agents of change". For Sweden's part too, it is important that the diaspora groups' contribution to development in the country of origin is utilised, and also that society is more actively engaged in and supports the diaspora groups' cooperation with the relevant authorities, private enterprise and NGOs.

The flight of human capital, often termed brain drain, is a real problem for some countries of origin, above all in certain sectors. However, the predominant view today is that the advantages of migration outweigh the disadvantages. Circular migration can counteract the negative consequences of migration through a built-in element of return of know-how to the country of origin.

Increasing international trade is one of the strongest features of globalisation. International trade flows tie countries and regions ever closer to one another and the role of migration is increasingly emphasised today when trade flows are studied and economic exchanges between countries are promoted. Barriers to trade in the

form of cultural barriers can become costly for companies operating in an ever more global environment. Migrants' background, knowledge of languages and of the customs of the country of origin can contribute to reducing these barriers and thereby increase trade between the countries.

Swedish authorities' work on migration and development

The work of several Swedish authorities (SIDA, the Swedish Migration Board, Swedfund, Almi, the Swedish Agency for Economic and Regional Growth, et al) is of importance for and can influence circular migration and development. There may be a need for further coordination of the authorities' activities in this area.

Circular migration and development – management at EU level

In the EU, comprehensive policy work and more direct legislative work of importance for matters concerning circular migration and development is in progress. Several different directives are to be adopted to regulate migrants' stay in the EU. The Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment, known as the Blue Card Directive, was adopted in May 2009. Negotiations on a framework directive regulating migrants' rights (Single Procedure Directive) have been ongoing for several years. In the near future, the Commission is expected to present proposals for directives on seasonal work and on conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer (ICT Directive). In addition to these, there are other directives that have varying implications on circular migration and development.

In December 2009, The European Council adopted the so called Stockholm Programme, which is the Union's current five-year programme on judicial matters and home affairs, including migration and asylum policy. One section deals with migration and development and the European Commission is requested inter alia to present proposals concerning how the transfer of remittances can be made safer and cheaper and also how diaspora organisations can be involved in EU development cooperation.

The view of circular migration differs among different countries in the EU. While Sweden sees circular migration in the first instance as spontaneous migratory movements between countries, the European Commission and the majority of EU countries regard circular migration as controlled migration flows that take place within the framework of specific programmes and projects.

Migration in a global perspective

In the absence of an international framework there is a need to find alternative solutions in order to improve global governance of international migration. Over the past twenty years the number of international migrants has increased by almost forty per cent, to 214 million in 2008. Out of the total number of international migrants over seven per cent, or 14 million persons, are refugees.

In September 2006 a high-level dialogue on migration and development was held in the UN General Assembly in New York. The majority of member countries stressed the necessity of a continued and expanded discussion regarding international migration and development and, in response to this, the Global Forum for Migration and Development (GFMD) was established. Circular migration has been a particular theme during the first three meetings of GFMD. Sweden is very active in the GFMD process and is included in a circle of nations that support the process financially and in other ways.

1 Utgångspunkter och avgränsningar

1.1 Utgångspunkter

Vi har konstaterat att det finns ett antal förhållanden som genomsyrar mycket av det som diskuterats och behandlats vid den inledande kartläggande fasen av kommitténs arbete. Dessa förhållanden kan ses som utgångspunkter för vårt arbete och sammanfattas i några stycken.

Migration spelar en viktig roll i ett lands utveckling

I takt med att globaliseringen inom alla områden blir allt mer omfattande ökar även den internationella migrationen. Såväl historiska som nutida exempel visar att migration till och från ett land påverkar landets utveckling. Invandring kan tillföra kompetens samtidigt som utvandring kan innebära att behövd kompetens försvinner, i alla fall temporärt. Återvandring, och cirkulär migration i form av upprepade flyttningar, kan i många fall bidra positivt till ursprungslandet. Även destinationslandet kan vinna på cirkulär migration när en migrant flyttar hem igen t.ex. genom ökade kontakter mellan länderna och förbättrade förutsättningar för handel. Den grupp av personer som varit i t.ex. Sverige och som nu är tillbaka i sitt hemland utgör en viktig resurs för fortsatta kontakter. Ökad legal migration kan stärka en positiv påverkan på de länder som är involverade.

Migration har alltid funnits och spelar en allt viktigare roll i och med globaliseringen. Detta påverkar alla länder och kräver både ett nationellt och internationellt förhållningssätt

Migration har förekommit allt sedan mänskligheten föddes och är en förutsättning för all mänsklig utveckling. Migrationsrörelserna har i sin omfattning och räckvidd varierat över tiden. Välkända begrepp är historiska folkvandringar. Emigrationen till Amerika är fortfarande levande för de flesta svenskar. Det är bara för några generationer sedan som den stora Amerikautvandringen omformade Sverige i och med att en miljon svenskar lämnade landet för gott.¹ På lokal nivå pågår en konstant och omfattande omflyttning. Under hela 1900-talet har en av tretton personer årligen flyttat över en församlingsgräns.² Den ekonomiska utvecklingen och framväxten av ett informations- och kommunikationssamhälle medför ökade möjligheter till geografiskt allt längre flyttningar. Globaliseringen har medfört att migrationen över nationsgränser och till fjärran länder har blivit vanligare. Det är inte längre bara kapital, varor och tjänster som flödar över nationsgränserna. I dag bor det i Sverige personer från i stort sett alla världens länder. Alla länder påverkas i allt större utsträckning av migration, vilket gör att migration också i ökad utsträckning är ett område inom vilket länder måste skapa en politik. I och med att migration över nationsgränser per definition berör flera länder krävs i större omfattning bilaterala, regionala och globala förhållningssätt till migration.

Migration påverkar utvecklingen i såväl ursprungs- som destinationslandet både i direkt och indirekt form

Migrationsflödet över nationsgränser har en direkt påverkan på såväl ursprungs- som destinationslandet i och med den enskilde migrantens flyttning. Migranten för med sig sin egen kompetens och sina egna värderingar. Men det finns också en stor komponent av indirekt påverkan som t.ex. kan ta sig uttryck i sådant som ökad handel mellan länderna och ökande eller minskande skatteintäkter.

¹ Nelson (1949).

² SCB (1999).

Reformen med möjlighet till arbetskraftsinvandring till Sverige från länderna utanför EU/EES har givit värdefulla bidrag till den svenska arbetsmarknaden

Ett viktigt steg för att ge fler möjligheter till legal invandring till Sverige togs i december 2008 i och med det nya regelverk som möjliggjorde arbetskraftsinvandring från länderna utanför EU/EES. Lagstiftningen möjliggör för fler arbetstagare att komma till Sverige för att arbeta och att möta den efterfrågan som finns på arbetsmarknaden. Förändringarna har inte varit i kraft så länge än, men vi kommer i vårt arbete att beakta vilka resultat reformen har lett till. I samband med detta arbete kommer vi att uppmärksamma om det finns behov av att överväga smärre förändringar för att underlätta för cirkulär migration.

Det finns många olika former av cirkulär migration

Begreppet ”cirkulär migration” har under det senaste decenniet alltmer vunnit inträde såväl i den akademiska världen som i de miljöer där politik skapas. Begreppet har aldrig givits en enhetlig definition. I vår inledande kartläggning har insikten vuxit fram att det inte finns någon enhetlig definition av begreppet och att det inte heller finns anledning för oss att låsa fast oss i en viss definition. I stället är det tydligt att det inom begreppet cirkulär migration ryms många olika former av migration och att dessa kan vara av relevans för att belysa olika för kommittén relevanta frågeställningar. En för utformning av politik grundläggande skiljelinje går mellan migration som är spontan och sådan som är styrd och ingår i specifika program.

En diaspora påverkar utvecklingen i sitt hemland

En diaspora i form av personer från ett land som nu bor i ett annat land påverkar nästan alltid utvecklingen i sitt ursprungsland oavsett om man väljer att flytta tillbaka eller stanna kvar. Detta kan exempelvis ta sig uttryck i form av s.k. virtuell cirkulation³ genom vilken värderingar överförs, filantropisk verksamhet som stöder verksamheter i ursprungslandet och/eller genom hemsändande av

³ Se ordförklaring.

pengar till den kvarvarande familjen. Diasporan kan även fungera som brobyggare mellan länderna och därmed skapa kanaler längs vilka kontakter av alla slag kan ske. Även dessa former av ej direkt migrationsbaserad påverkan måste uppmärksammas och underlättas.

Invandring är inte lösningen på en åldrande befolkning, men påverkar befolkningens åldersstruktur i positiv riktning

En välkänd förändring av Sveriges befolkning är att den blir allt äldre. Detta gäller även för de flesta andra utvecklade länder liksom för allt fler utvecklingsländer. Födelseletalen är låga och livslängden ökar, vilket gör att den del av befolkningen som förvärvsarbetar får en allt tyngre uppgift att generera intäkter till den gemensamma offentliga konsumtionen. Samtidigt växer den åldrande och sjukvårdskonsumerande befolkningen allt mer i antal. En åldrande befolkning skapar påfrestningar för samhället.⁴ Om invandringsnettot är positivt förnygras befolkningen i och med att migranter vanligen är yngre än den övriga befolkningen. De problem som en åldrande befolkning medför kan därför i viss mån lindras av en ökande invandring.

1.2 Avgränsningar och förtydliganden

Området cirkulär migration och utveckling är mycket omfattande och det gäller även uppdraget så som det är formulerat i direktiven till kommittén. Vi ser därför att det finns ett behov av att i en del fall snäva in uppdraget. I något fall har vi också sett det som nödvändigt att vidga frågeställningarna.

Utvecklingen i Sverige och i utvecklingsländer utanför EU/EES

I diskussioner om cirkulär migration och utveckling talas ofta om att denna typ av migration är något som alla tre inblandade parter kan vinna något på: ursprungslandet, den enskilde migranten samt destinationslandet. Vad gäller den utveckling och påverkan som den cirkulära migrationen har på ursprungslandet så har vi framför

⁴ SOU 2006:87.

allt intresserat oss för utvecklingsaspekter i de fall migrationen sker mellan Sverige och ursprungsländer utanför Norden eller EU/ESS. Vad gäller lagar och regler för migration och bosättning så skiljer sig dessa från dem som gäller för tredje land. Vi har fokuserat på att beskriva och diskutera utvecklingsaspekter i de fall där migrationen till och från Sverige involverar mindre utvecklade länder utanför EU/EES.

Svenska medborgare och deras cirkulära migration

Svenska medborgare har samma rättigheter och skyldigheter oberoende av om man är född svensk medborgare eller har förvärvat det svenska medborgarskapet senare i livet. Vi har identifierat vissa skillnader mellan dessa två kategorier, och även inom kategorierna, vad gäller kommitténs specifika frågeställningar. Det som kan skilja sig åt mellan olika personer som är svenska medborgare är kopplingen till ett annat land. Personer som ursprungligen kommer från ett annat land och har varit medborgare där eller kanske har ett dubbelt medborgarskap, har i många fall fortfarande en stark koppling till det landet.

Svenska medborgare, vilka från födelsen är så och inte själva har invandrat, kan också bli cirkulära migranter och därigenom påverka utvecklingen i Sverige och på annat håll. De kommer tillbaka till Sverige med ny kompetens och nya intryck och värderingar vilka bidrar positivt till det svenska samhället.

Vår tonvikt kommer dock att ligga på de naturaliserade svenska medborgarna.

Personer som inte själva har invandrat, men vars föräldrar har invandrat, har i många fall ett starkt engagemang för sina föräldrars födelseland

Vi menar att det finns anledning att i analysen av cirkulär migration och utveckling även beröra den i Sverige boende grupp av personer som har en koppling till ett annat land genom sina föräldrar. I många fall kan dessa personer också vara medborgare i det land som en eller båda föräldrarna kommer från. Erfarenhet visar att denna grupp i många fall har ett starkt engagemang för detta land, vilket kan påverka landet positivt.

Kommittén koncentrerar sin kartläggning och analys till migrationsrörelser som inkluderar Sverige

Cirkulär migration kan ske mellan fler länder. Vi koncentrerar oss på de migrationsrörelser som inkluderar Sverige. I migrationsrörelsen innan och/eller efter vistelsen i Sverige kan ett eller flera andra länder vara involverade.

Utstationerade arbetstagare berörs endast i begränsad omfattning

I och med globaliseringen och ökande rörlighet över de nationella gränserna av kapital, tjänster och arbetskraft så ökar också omfattningen av utstationerad arbetskraft. Detta är arbetskraft som har sin anställning i ett annat land, men som kan arbeta i Sverige under en period när deras arbetsgivare genomför ett uppdrag. Denna kategori av arbetskraft är cirkulär, men vi kommer endast i begränsad omfattning diskutera denna grupp av personer. Det regelverk som styr denna typ av arbetskraft hanteras i särskild internationell ordning.

Några ursprungsländer behandlas mer utförligt och används som exempel i framställningen

I kommitténs uppdrag ingår att beskriva sambandet cirkulär migration och utveckling mer utförligt för några ursprungsländer. Vi har valt att använda åtta länder som exempel, när så har varit möjligt, för att beskriva någon speciell aspekt på cirkulär migration och utveckling. Dessa länder är Indien, Kina, Ukraina, Bosnien-Herzegovina, Turkiet, Irak, Etiopien och Somalia.

Koncentrationen ligger på laglig invandring

Kommittén kommer att beröra och kommentera att det även finns många som vistas i Sverige utan tillstånd under svåra och osäkra förhållanden, men detta är inte något som kommittén i sina överväganden, och förslag till åtgärder, kommer att direkt behandla.

2 Migration har under lång tid påverkat Sveriges befolkning

2.1 Varför flyttar man till ett annat land?

I den omfattande teoribildningen om migration ryms ett stort och varierande antal faktorer som teoretiskt anses påverka om en flyttning kommer till stånd eller ej. Dessa faktorer kan vara på alltifrån en individuell till en övergripande samhälls nivå. På det individuella planet kan önskan om en förbättrad privatekonomi ligga bakom beslutet om att flytta medan en övergripande faktor till migrationsströmmar mellan två länder kan vara stora skillnader i inkomstnivå och levnadsstandard. På det individuella planet kan det även handla om negativa förhållanden som trakasserier från politiska motståndare och på det övergripande planet om att landet har ett odemokratiskt styre eller att dess rättsapparat inte har kapacitet att skydda enskilda medborgare.

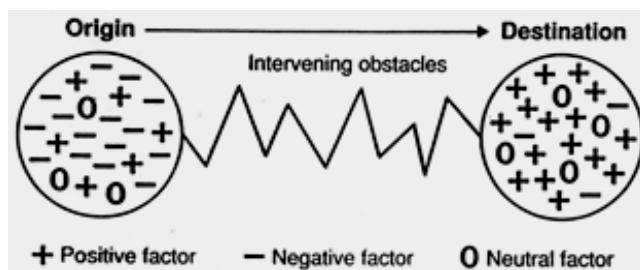
Olika teorier och förklaringsmodeller kan ha sin hemvist inom skilda vetenskapliga discipliner. Ekonomerna lyfter fram ekonomiska skillnader. Demograferna lyfter fram strukturella demografiska skillnader i olika länders befolkningar. Sociologerna pekar på skillnader i livsvillkor. Statsvetarna intresserar sig för skillnader i olika länders personliga frihet. Exemplen kan vara många.

För den individuella migranten ryms säkerligen orsakerna bakom ett beslut att migrera inom flera olika förklaringsmodeller. Det kan i många fall vara svårt att peka på en enskild orsak som bestämmer om man väljer att flytta eller att stanna. Denna breda ansats till att beskriva orsakerna till en migration sammanfattas ofta i den s.k. "push- and pull"-modellen¹. Enligt modellen har individen ett ställning till ett antal faktorer i sitt ursprungsland vid beslutet att migrera. En del av dessa faktorer är positivt laddade och talar för att stanna

¹ Lee (1961).

kvar, andra är negativa och talar för att flytta. Det stora flertalet av faktorerna är man likgiltig inför och dessa påverkar inte beslutet i någon riktning. På motsvarande sätt finns det ett antal positiva, negativa och likgiltiga faktorer i omvärlden som påverkar beslutet att flytta eller inte, liksom beslutet om *vart* man vill flytta. Det kan finnas olika former av kostnader och administrativa hinder som omöjliggör eller försvårar möjligheterna att förverkliga den flyttning man vill göra. I princip alla länder har exempelvis ett legalt regelverk för vem som accepteras som invandrare till ett land.

Figur 2.1 "Push- och pullmodellen" beskriver orsaker som påverkar beslutet att flytta



Källa: Lee (1961).

I begreppet "push and pull" ligger också inbegripet att man kan tvingas att lämna ett land på grund av något skäl. Detta omfattar alla dem som tvingas att lämna sitt land och söka skydd i ett annat land. En central frågeställning för att förstå besluten bakom en persons migration är graden av *frivillighet* vid flyttningen. Vanligen brukar den högsta graden av ofrivillighet representeras av slavhandel – ofria slavar som migrerar genom att säljas till en ägare i ett annat land. Slaveri och slavhandel är ett uråldrigt fenomen, men som i olika former fortfarande existerar. Den andra änden av graden av frivillighet kan representeras av en migrant som flyttar som ett led i en personlig yrkeskarriär. Ett medvetet och önskat val som ökar livskvaliteten för den enskilde migranten.

En annan aspekt på migration som påverkar den individuella migranten är till vilken grad han eller hon *accepteras* i det nya landet. Acceptansen kan vara av formell natur så som arbetstillstånd, rätten att rösta i lokala val, tillgång till sociala skyddsnet, möjlighet till att förvärva medborgarskap. Det kan också vara av informell natur

som graden av diskriminering, rasism och attityden till invandrare i samhället.

Ytterligare en aspekt på migration är frågan om *vem* det är som migrerar. Vi vet från statistik att det framför allt är yngre personer som migrerar. Om de har barn, och det är legalt möjligt, flyttar de tillsammans med sina barn. Det är numera också allt vanligare att även kvinnor migrerar. En vedertagen föreställning är att migranter tillhör en selekterad grupp av befolkningen i bemärkelsen att de har en starkare initiativkraft och drivkraft för att förbättra sin livskvalitet än de som inte flyttar. I regel är det inte heller de fattigaste och mest resurssvaga som migrerar.

Försök att förstå drivkrafterna bakom orsakerna till migration och att också se hur dessa kan påverkas gjordes i Sverige redan för 250 år sedan. I svaret² på den av Kungliga Vetenskapsakademien ställda frågan ”*Hvad kan vara orsaken, at sådan myckenhet Svensket Folk årligen flytter ur Landet? Och genom vilka författningar kan det bäst förekommas*”, nämndes som skäl till utflyttningen brist på demokrati, rättsosäkerhet, naturkatastrofer, dålig samhällsförvaltning, varubrist, inflation, höga och orättvist fördelade skatter, ett omodernt och trögt näringsliv samt dynamiska effekter av påbörjad utflyttning³.

2.2 Sveriges migrationshistoria – från utvandrings- till invandringsland

I historisk mening har befolkningar under all tid påverkats av migration. Vartefter befolkningen i ett område har växt eller när en individ ville finna bättre levnadsmöjligheter för sig och sin familj, har nya geografiska områden koloniserats. Invandringen till Sverige har över århundraden tillfört kompetens och resurser som har bidragit till utvecklingen här. Välkända exempel är tyskarnas inflytande i Sverige under medeltiden, vallonernas uppbyggnad av järnhanteringen i Bergslagen samt skottarnas och engelsmännens handels- och affärsverksamhet i Göteborg. Det finns otaliga exempel

² Kryger (1764).

³ Dessa orsaker benämner Kryger som ”inskränkningar i den lagbundna friheten, oväldig lagskipning, naturliga olyckor, genom människors åtgärd uppkomne oredor (brännvinsbränning), bristen och dyrheten på nödtorfts varor, sedel-myntets myckenhet, alt för stora pålagor och deras olika delning samt alt det, som minskar folknnummern, eller drager arbetare ifrån näringarna, blifver, genom en naturlig påföljd, tillika en verkande orsak till folkets utflyttning.”

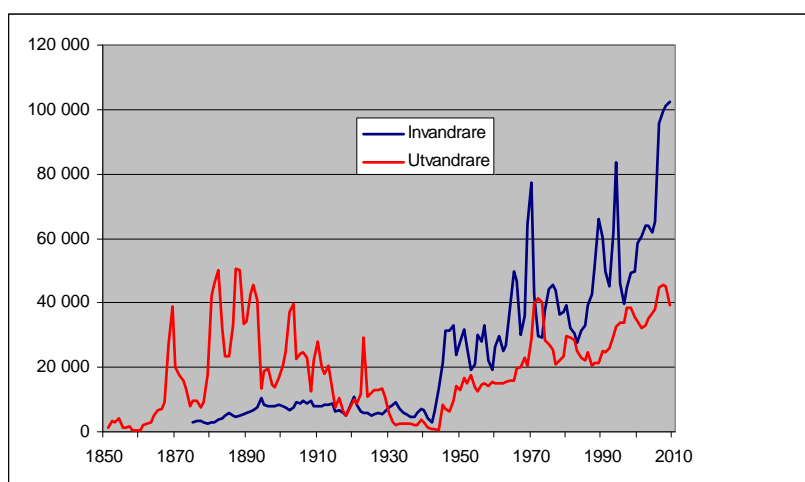
på hur den historiska migrationen till Sverige har bidragit till moderniseringen och utvecklingen i vårt land.⁴

Att Sverige hade en så liten befolkning oroadde landets ledning i historisk tid. Ett lands *numerär*, eller befolkningsstorlek, skapade förutsättningen för militär styrka, möjligt skatteuttag och var en viktig produktionsfaktor. För att kunna följa utvecklingen av den viktiga befolkningsresursen inrättades 1749 Tabellverket med uppdrag att mäta befolkningens storlek och sammansättning. Sverige och Finland har därmed världens längsta obrutna nationella statistikserie över befolkningen.

Drygt 100 år senare, 1851, hade regeringen uppmärksammat att utvandringen i så stor utsträckning påverkade befolkningens sammansättning och storlek att man önskade kunna kvantifiera emigrationen. Ett kvarts sekel senare insåg man att det även gick en ström av personer in till Sverige, vari ingick många tidigare utflyttade, och statistik förs över detta från 1875.⁵

Statistiken över in- och utvandring för denna långa tid visar hur Sverige har gått från att vara ett utvandrings- till att bli ett invandringsland. Kurvorna i diagrammet korsar varandra 1930.

Figur 2.2 In- och utvandring. Sverige 1850–2010



Källa: SCB:s löpande befolkningsstatistik.

⁴ Svanberg och Tydén (2005).

⁵ SCB 1999.

De långa tidsserierna över in- och utvandring omfattar alla personer som vid ett givet tillfälle flyttar in eller ut ur Sverige i bemärkelsen att man ändrar sin folkbokföring. Följaktligen finns det i flödena av in- och utvandring såväl personer som är födda i Sverige eller som är naturaliserade svenska medborgare, som personer som för första gången invandrar till Sverige. De senaste åren är var femte person som invandrar till Sverige och drygt varannan person som utvandrar en svensk medborgare.

Sveriges migrationshistoria karaktäriseras av ett antal tydliga perioder. I en första period, den senare hälften av 1800-talet och två decennier in på 1900-talet, dominerar den stora Amerikautvandringen och den därav följda återinvandringen till Sverige. Bara under 1800-talets sista decennium var strömmen av återinvandrare till Sverige en fjärdedel så stor som den av emigranter. Forskare har uppmärksammar såväl de cirkulära migrationsrörelserna som den utvecklingseffekt denna har. Som en kommentar till det stora antalet migranter under denna period skrivs att detta: *".. belysa folkutbytet på ömse sidor Atlanten och stärka banden mellan släkt här hemma och därute. Ehuro dubbelräkningarna äro talrika, enär en och samma person återkommit för att stanna och sedan åter beger sig tillbaka till Amerika och kanske kommer åter till Sverige ånyo, utgöra dessa återkomna svenskar ofta stora grupper inom emigrationsområdena i Sverige. Betydande har också den vinst varit, som vårt land vunnit på dylåka remigranternes vunna erfarenhet"*⁶.

I Sverige tillsattes en speciell kommission, emigrationsutredningen, med uppgift att motverka utvandringen. Under åren 1907–1913 publicerades en rad rapporter med förslag som syftade till att modernisera Sverige socialpolitiskt och ekonomiskt för att minska benägenheten att invånarna skulle söka sin framtid utanför Sverige.⁷ Första världskriget och senare den stora ekonomiska depressionen medförde att Sveriges migrationshistoria gick in i en fas med mycket liten migration.

När andra världskriget var över hade stora grupper av människor tvingats på flykt eller sökt sig en framtid där livsbetingelserna var bättre. Även Sverige hade en flyktinginvandring under den här tiden.

I och med krigsslutet och återuppbyggnaden av Europa gick Sverige in i en period av ekonomisk tillväxt. Behovet av invandring av arbetskraft ökade. Inledningsvis mildrades bristen på arbetskraft

⁶ Nelson (1949).

⁷ Springfeldt-Öberg (1991).

av invandring från Norden. Redan 1947 började dock arbetskraftskommissionen rekrytera arbetskraft i Italien, Ungern och Österrike. Senare utökades rekryteringen till Förbundsrepubliken Tyskland, Nederländerna, Belgien och Grekland. Under 1960-talet dominerades den utomnordiska invandringen av personer från dåvarande Jugoslavien. Under perioden 1951–1970 invandrade cirka 625 000 utländska medborgare, men i och med att återflyttningen var omfattande blev nettotillskottet cirka 370 000 personer.⁸ Under mitten av 1960-talet försämrades den ekonomiska konjunkturen och efterfrågan på arbetskraft minskade. År 1967 avskaffades dåvarande system för arbetskraftsinvandring och utländska, icke-nordiska medborgare, var åter tvungna att söka arbetstillstånd innan inresa till Sverige.⁹

Den öppna nordiska arbetsmarknaden, vilken reglerades genom den nordiska passöverenskommelsen från 1957, har möjliggjort ett omfattande migrationsutbyte mellan de nordiska länderna. När den ekonomiska konjunkturen och utvecklingen har gått i otakt har arbetskraft kunnat strömma fram och tillbaka över gränserna. Den mest omfattande migrationen skedde åren 1969 och 1970 då nära 100 000 finländare kom till Sverige. Många av dem återvände när den ekonomiska konjunkturen vände. Även under senare år har den nordiska omflyttningen varit relativt omfattande.

Perioden 1970–1985 kan ses som en övergångsfas från arbetskrafts- till flykting- och anhöriginvandring. Tidigare hade mindre grupper av flyktingar kommit från Europa (Ungern 1956, Grekland 1967, Tjeckoslovakien 1968). Under den senaste 30-årsperioden har invandringen av personer i behov av skydd och invandring av personer med anknytning till någon i Sverige ökat. I dag är det denna migration som är dominerande.

I och med Sveriges medlemskap i EU 1995 och det mål gemenskapen har att öka den fria rörligheten av personer inom unionen har också migrationsutbytet mellan länderna ökat.

Som en följd av den ökande invandringen följer också en ökande utvandring. Samma fenomen med migration i två riktningar som t.ex. under Amerikautvandringen. Såväl in- som utvandringen ligger på en allt högre nivå.

I det stora flödet av in- och utvandrare inkluderas också personer som är födda i Sverige. I modern tid var det först på 1990-talet som utvandringen av svenskar fick ett nytt mönster. Antalet

⁸ Nilsson (2004).

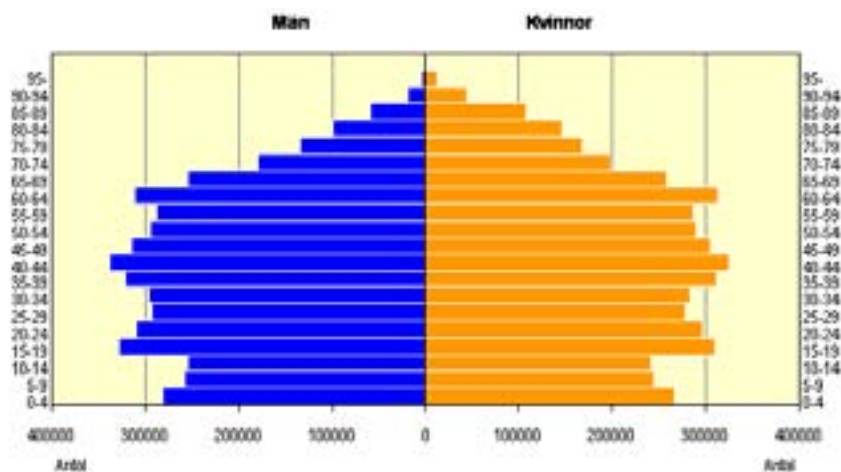
⁹ SOU 2005:50.

fördubblades till cirka 10 000 personer per år. Orsakerna bakom detta var att många unga sökte jobb utomlands, globaliseringen gjorde fler företag multinationella samt att tillträdet till EU vidgade möjligheterna till att flytta till ett annat land. I takt med att befolkningens sammansättning förändras har en allt större andel av de utvandrande svenskarna anknytning till utlandet genom en av eller båda av sina föräldrar. En tumregel är att två av tre utvandrade personer födda i Sverige efter en tid återvänder till Sverige.

2.3 Sveriges befolkning blir allt äldre

En följd av låga dödsrisker som gör att vi lever allt längre, låga födelsetal och att invandringen överstiger utvandringen leder till att befolkningen ökar i storlek och att den genomsnittliga svensken blir allt äldre. Variationer i födelsetalen har lett till att befolkningen är ojämnt spridd mellan olika åldersgrupper. En välkänd ”puckel” på befolkningspyramiden är de som föddes under 1940-talet och som nu är i eller närmar sig pensionsålder. En senare ”puckel” är orsakad av de höga födelsetalen på 1960-talet.

Figur 2.3 Sveriges befolkningspyramid 2009



Källa: SCB:s löpande befolkningsstatistik.

En välkänd konsekvens av en åldrande befolkning är att färre personer i arbetsför ålder ska "försörja" allt fler som inte arbetar. De som står utanför arbetskraften är framför allt barn och de yngre som är under utbildning och de äldre som är pensionärer. Under perioder av hög arbetslöshet adderas fler som står utanför arbetsmarknaden till de yngre och äldre. Under senare år har även ungdomars etableringstid på arbetsmarknaden senarelagts och den faktiska pensionsåldern tidigarelagts med påföljd att den sammanlagda tiden i arbetslivet under livscykeln tenderar att kortas.¹⁰ Kvoten mellan de som är i arbetsför ålder och de yngre och äldre är i dag 1,38. I framtiden förväntas kvoten minska, vilket innebär att en allt mindre andel av befolkningen är i arbetsför ålder. Av de som står utanför arbetskraften är det speciellt andelen äldre som ökar. Den reella försörjningskvoten mellan generationerna påverkas kraftigt av förvärvsfrekvenser och ålder vid in- och utträdet på arbetsmarknaden.

Den positiva och önskade utvecklingen att vi lever allt längre påverkar befolkningsstrukturen. I dag är 18 procent av Sveriges befolkning äldre än 65 år och denna andel förväntas öka under de kommande två decennierna till 23 procent. Allt fler blir också mycket gamla. Antalet personer som är 100 år eller äldre beräknas öka från dagens cirka 1 700 till cirka 2 600 om tjugo år.¹¹

Tabell 2.1 Andel av Sveriges befolkning vid olika tidpunkter i olika åldersgrupper (Prognos för 2030 och 2050)

Ålder	1960	1980	2000	2010	2030	2050
-19	30	26	24	23	23	22
20-64	58	57	59	58	55	54
65-	12	16	17	21	33	24
Arbetskraft/utanför arbetskraften	1.38	1.33	1.44	1.38	1.22	1.17

Källa: SCB (2009).

¹⁰ SOU 2005:50.

¹¹ SCB (2009a).

3 Kartläggning av migration och cirkulär migration i Sverige

3.1 Vad är cirkulär migration?

Begreppet "cirkulär migration" har under det senaste decenniet snabbt vunnit inträde såväl i den akademiska världen som i de miljöer där politik skapas. Någon enhetlig definition på vad som avses med cirkulär migration finns inte, utan begreppet kan snarast tolkas som ett samlingsnamn som rymmer många olika former av migration.

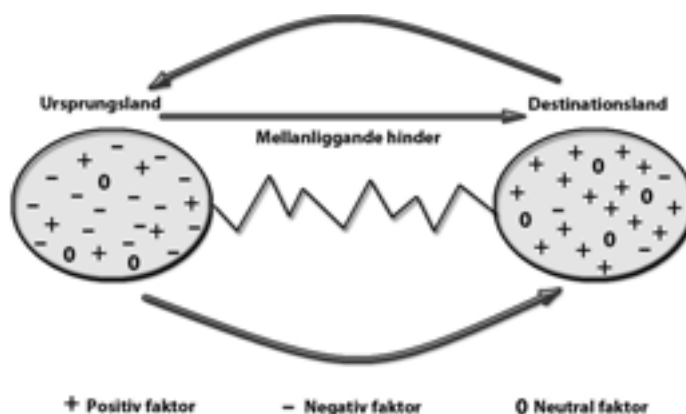
Den traditionella uppfattningen att migration handlar om förflyttning från en plats till en annan, där migranten avser uppehålla sig permanent, har visat sig alltmer otillräcklig för att beskriva vår tids migrationsmönster. I dagens värld, där avstånden krympt i globaliseringens och den tekniska utvecklingens spår, har de cirkulära inslagen i ökande grad satt sin prägel på migrationen. Människor rör sig mellan länder, ibland för längre, ibland kortare perioder, och lämnar viktiga bidrag både "här" och "där".

Den ursprungliga figuren från 1961¹ som visar s.k. "push- och pull"-faktorer, indikerar att individen inför sitt beslut att migrera enbart ser migrationen som en rörelse från en plats till en annan. Han eller hon väger in de olika faktorer, av positiv eller negativ karaktär, som kan påverka beslutet att flytta.

För att påvisa att migrationsmönster i ökande grad är cirkulära kan figuren kompletteras med pilar som indikerar att individen redan vid den första flyttningen också väger in möjligheten att återvända till ursprungslandet och, kanske på sikt, upprepa den första flyttningen ännu en gång.

¹ Lee (1961).

Figur 3.1 Utvidgad "push- and pullmodell" för cirkulär migration



Cirkulär migration som sådan är dock inget nytt fenomen. Tvärtom tyder mycket på att cirkulära rörelsemönster är normen när gränserna är öppna och systemet så tillåter. I alla tider har människor rört sig i takt med att förutsättningarna på en plats förändrats – nomaderna är per definition cirkulära, redan under Romarriket skedde omfattande folkutbyten mellan germaner och andra folkgrupper där kulturer blandades och idéer och tankar utbyttes. Även de svenska Amerikafararna var betydligt mer cirkulära än många kanske tror, en stor grupp valde att återvända hem efter ett antal år, berikade med nya erfarenheter. Vägledande för människor i alla tider har varit ambitionen att slå sig ned där förutsättningarna för ett bra liv, vid en viss tidpunkt, är som bäst.

Olika former av rörlighet utesluter inte heller varandra. "Inget är så permanent som en temporär förflyttning", lyder ett talesätt. Samtidigt är en permanent förflyttning i någon mån alltid temporär så länge möjligheten finns att flytta tillbaka. Med detta synsätt som utgångspunkt är alla migranter potentiella cirkulärmigranter.

Uppdelningen av världen i vad som brukar definieras som ursprungsländer, transitländer och destinationsländer är inte längre lika relevant mot bakgrund av de nya migrationsmönstren. Exempelvis har länder som Irland, Italien, Spanien, Grekland och Portugal på kort tid gått från att vara stora ursprungsländer till att bli nettomottagare av migranter. Länderna längs Medelhavets norra kust är också stora transitländer.

Diskussionen om cirkulär migration och dess potential för att bidra till utveckling har fokuserat på rörlighet i syd-nordlig riktning. I själva verket är emellertid de cirkulära rörelsemönstren betydligt vanligare mellan ”syd-syd”-länder eller ”nord-nord”-länder, vilket faller sig naturligt givet att den geografiska närheten i sig underlättar rörlighet.

Definitioner på cirkulär migration

Termen cirkulär migration dök först upp i slutet av 1960-talet i demografins och antropologins diskussioner om urbanisering och landsbygdsutveckling. Cirkulärmigranter syftade på personer som flyttade i endera riktningen för tillfälligt arbete eller studier. Under 1990-talet vidgades innebörden till att också inrymma storstadsregionernas ”långpendlare” och cirkulär migration blev ett begrepp inom bl.a. stadsplanering. Fortfarande handlade det dock uteslutande om rörelser *inom* nationens gränser. Först i slutet av 1990-talet och i början av vårt sekel nådde konceptet cirkulär migration den internationella migrationsdiskursen, men det var inte förrän omkring 2005 som den politiska diskussionen om cirkulär migration tog fart på allvar.²

Cirkulär migration enligt den globala kommissionen för internationell migration

Inför FN:s högnivådialog om migration och utveckling, som genomfördes 2006, lyfte den Globala Kommissionen för Internationell Migration, (GCIM)³ fram cirkulär migration som ett viktigt policyredskap för att främja de positiva sambanden mellan migration och utveckling. Följande definition på cirkulär migration lanserades:

Cirkulär migration är en obehindrad förflyttning av människor mellan länder, på såväl tillfällig som mer permanent basis, som, när den sker frivilligt och är kopplad till stora arbetskraftsbehov i ursprungs- och destinationsländerna, kan vara förmånlig för alla inblandade.⁴

Med denna definition inkluderades för första gången skrivningen att alla aktörer, såväl ursprungslandet som destinationslandet och

² Newland (2009).

³ GCIM (2005).

⁴ Newland (2009).

migranten själv, ska dra vinning av migrationsprocessen. Den cirkulära migrationen kan, med andra ord, sägas erbjuda en *trefaldig vinst* s.k. ”win-win-win”.

Cirkulär migration enligt Migration Policy Institute

Den amerikanska tankesmedjan i migrationsfrågor *Migration Policy Institute* (MPI) gav 2007 sin definition av cirkulär migration:

En fortgående, långsiktig och obehindrad förflyttning av människor mellan länder som utgör vad som i allt högre grad betraktas som ett gemensamt ekonomiskt område.⁵

Denna definition utvecklades året därpå för att ytterligare tydliggöra skillnaden mellan cirkulär migration å ena sidan, och tillfällig migration och gästarbetarprogram å den andra.

Cirkulär migration betecknar en migrants fortlöpande engagemang i både det gamla och det nya hemlandet och omfattar vanligen både återvändande och upprepning (av flyttrörelsen).⁶

MPI:s syfte med denna definition var att tydliggöra den, i institutets uppfattning, starka kopplingen mellan cirkulär migration och globaliseringskontexten. Cirkulär migration ingår, enligt MPI:s synsätt, som en del av en alltmer transnationell livsstil där *globala familjer*⁷ med en fot i ursprungslandet och en i det nya landet, är normen.

Denna utvidgade definition till trots uppfattar många fortsatt att det är svårt att särskilja cirkulär migration från andra, traditionella begrepp som tillfällig migration (*temporary migration*) eller återvandring (*return migration*) som båda innehåller inslag av cirkulation. Sammanfattningsvis utgår såväl begreppen tillfällig migration som återvandring från att återvändandet utgör migrationscykelns slutpunkt, medan den cirkulära migrationen öppnar för ytterligare förflyttningar fram och tillbaka.

⁵ Newland (2009).

⁶ Newland (2009).

⁷ Se vidare kapitel 6.

EU-kommissionens definition av cirkulär migration

I ett meddelande⁸ i maj 2007 gav EU-kommissionen för första gången sin definition på cirkulär migration. Till skillnad från tidigare definitioner betonar EU-kommissionen att cirkulär migration avser *störd* snarare än *spontan* rörlighet.

Cirkulär migration är migration som styrs på ett sätt som medger vissa möjligheter till laglig förflyttning i båda riktningarna mellan två länder.

Kriterierna för cirkulär migration vidgas – utvecklingsdimensionen betonas

Trots avsaknad av en entydig definition av begreppet cirkulär migration har ett antal s.k. dimensioner identifierats som, i varierande grad, ingår i de beskrivningar av cirkulär migration som gjorts.

Den första är *rumsdimensionen*. För att vara cirkulär måste migrationsrörelsen omfatta minst två platser, dvs. ursprungs- och destinationsland. Det finns dessutom ett antal cirkulärmigranter som flyttar till ett tredje, fjärde eller femte land. Nästa dimension är *tidsdimensionen* som innebär att cirkulär migration kan avse allt ifrån korttidsförflyttningar, som omfattar ett par månader (för t.ex. säsongarbete) till ett antal år, men det kan också röra sig om en livstidsförflyttning, där migranten kanske återvänder först i samband med pension. Vidare innefattar cirkulär migration en *repetitiv dimension*. För att vara cirkulär menar man att migrationen måste utgöra en rörelse fram och tillbaka, dvs. omfatta mer än en cykel. Avslutningsvis karaktäriseras cirkulär migration, till skillnad från andra migrationsformer, av en tydlig *utvecklingsdimension*.⁹

Just utvecklingsdimensionen, dvs. utgångspunkten att cirkulär migration kan bidra till utveckling såväl i ursprungs- som destinationsländerna, utgör en vattendelare mellan cirkulär migration och andra migrationsformer så som gästarbetarprogram och säsongarbetarprogram, som inte aktivt beaktar utvecklingen i ursprungsländerna. Även denna typ av program kan emellertid generera spontana utvecklingseffekter.

⁸ EU-kommissionen (2007) Se vidare kapitel 9.

⁹ Newland (2009).

Permanenta eller temporära migranter – vistelsetiden avgör

Ytterligare en i litteraturen ofta återkommande typologisering kring cirkulär migration, är en indelning av cirkulärmigranterna i fyra olika kategorier utifrån förväntad vistelselängd och grad av etablering i destinations- respektive ursprungslandet.

Den första gruppen utgörs av s.k. *permanent migranter*, dvs. personer som sedan lång tid varit etablerade i destinationslandet, som återvänder permanent, utan avsikt att migrera på nytt. Här återfinns cirkulärmigranter som migrerat med avsikt att stanna länge i destinationslandet, men av något skäl väljer att återvända för gott. Som exempel kan nämnas den irländska diasporan i framför allt USA som återvände i betydande omfattning under 1990-talet.

I den andra gruppen, *permanent migranter som återvänder tillfälligt*, återfinns migranter som etablerat sig i destinationslandet men återvänder till ursprungslandet tillfälligt med jämna mellanrum och därmed, på olika sätt, bidrar till utvecklingen där. Bland representanterna för denna grupp återfinns bl.a. indiska och kinesiska ingenjörer i Silicon Valley som upprätthåller nära kontakt med sina ursprungsländer, men som sällan återvänder permanent.

Den tredje gruppen cirkulära migranter omfattar s.k. *temporära migranter som återvänder permanent till ursprungslandet*. Denna grupp utgörs av personer som migrerar för att verka i ett annat land under en begränsad period, exempelvis som projektanställda, med avsikten att sedan återvända till sitt hemland.

Den fjärde och sista gruppen utgörs av *temporära migranter som återvänder temporärt*, dvs. migranter som återvänder till sitt ursprungsland bara för att snart migrera på nytt. Till denna kategori hör bl.a. kontraktsarbetare från Filippinerna som ofta tillbringar en stor del av sitt yrkesverksamma liv i tredje land.¹⁰

Virtuell cirkulär migration

Begreppet cirkulär migration kan göras ännu vidare än uppdelningen ovan gör gällande. Det talas allt oftare om s.k. *virtuell cirkulation* vilket innebär att den cirkulära rörligheten inte nödvändigtvis är knuten till en rumslig förflyttning utan också kan ske på virtuell väg. Teknikutvecklingen har skapat nya möjligheter för

¹⁰ Heckmann, Hönekopp och Curre (2009).

kommunikation genom Internet och sociala medier som Facebook, "chatrum" och liknande. Medlemmarna av ett lands diaspora utgör potentiella cirkulärmigranter oavsett om de väljer att återvända fysiskt till sitt ursprungsland eller ej. Den nya tekniken ger nya möjligheter att utifrån en rumslig vistelse i ett annat land fortsatt vara närvarande virtuellt i sitt ursprungsland. Ett e-postmeddelande rör sig lika snabbt globalt som lokalt. Den virtuella kommunikationen utgör därmed också ett viktigt redskap för överförande av idéer och värderingar, *sociala remitteringar*.

Styrd eller spontan cirkulär migration

Den cirkulära migrationen kan indelas i spontan migration respektive styrd cirkulär migration.

Med *styrd migration* avses i detta sammanhang migration inom ramen för ett bilateralt avtal eller ett program som anger förutsättningarna för vistelsetid, utfärdande av tillstånd, återvändande etc. Migranten cirkulerar här mellan ursprungs- och destinationsland under en given tidsperiod för att genomföra en viss uppgift. När tidsperioden är till ända förväntas migranten återvända. Styrd cirkulär migration syftar ofta på säsongarbetskraft, men det kan även omfatta andra migrationsformer. Dessa program ger inte sällan migranten möjlighet att, givet att denne följt rådande regler, återkomma till destinationslandet vid upprepade tillfällen. Ett uppmärksammat exempel på styrd cirkulär migration är det avtal för att främja tillfällig och cirkulär rörlighet som ingåtts mellan Spanien och Colombia.¹¹ De migranter som deltar i detta program har, efter fyra tillfälliga vistelser i Spanien, möjlighet att ansöka om spansk medborgarskap med förtur.¹²

Spontan migration, å andra sidan, syftar på migrationsflöden som uppkommer spontant utanför speciella program, exempelvis i en situation där utbud och efterfrågan får styra. Den spontana migrationen kan samtidigt stimuleras eller begränsas genom olika politiska regelverk och åtgärder. Låga transaktions- och kommunikationskostnader, s.k. "twinningprojekt"; t.ex. via vänortssamarbeten, utbyten mellan skolor, sjukhus eller offentliga institutioner och flexibla regler kring tillstånd som möjliggör för migranten att vara borta från destinationslandet under längre perioder

¹¹ Det s.k. *Contingente de Trabajadores Extranjeros*. Se vidare kapitel 7.

¹² Newland (2009).

– är faktorer som identifierats som främjande för spontan cirkulär migration.¹³ Bäst förutsättningar att cirkulera spontant har den som känner sig trygg med sin tillhörighet i såväl sitt ursprungsland som i sitt nya hemland.¹⁴

Från gästarbetare till cirkulär migrant – två exempel

Förbundsrepubliken Tyskland

I Förbundsrepubliken Tyskland resulterade den ekonomiska återuppbyggnaden efter andra världskriget i ett snabbt växande behov av arbetskraft. Inte minst efter Berlinmurens resning, när den omfattande inströmningen av östtyskar upphörde, insåg man snart att den inhemska arbetskraften inte räckte till. För att möta detta behov lanserades storskaliga gästarbetarprogram och arbetskraft från bl.a. Turkiet och Italien kom. Systemet, som syftade till att erbjuda de tyska arbetsgivarna billig arbetskraft som snabbt kunde friställas i händelse av en ny ekonomisk nedgång, byggde på rotation mellan Tyskland och ursprungslandet.

Ursprungsländerna spelade en viktig roll för gästarbetarsystemets tillkomst. Både Turkiet och Italien såg dessa program som centrala inslag i sina egna utvecklingsstrategier. Framför allt utgjorde remitteringar från utlandet ett viktigt komplement till den inhemska ekonomin, men även kunskapsinhämtning i destinationsländerna, och det faktum att arbetstillfällen utomlands innebar att den inhemska arbetslösheten minskade, var viktiga faktorer.

I de flesta fall fungerade programmen inledningsvis väl. Gästarbetarna tillbringade en viss tid i Förbundsrepubliken och återvände sedan hem för att, med det kapital man sparat, etablera sin egen småskaliga verksamhet, oftast som entreprenörer eller inom jordbruket. Successivt kom dock förutsättningarna för gästarbetarprogrammet att ändras. Uppmuntrade av sina tillfälliga arbetsgivare, som tröttnat på den ständiga rotationen bland de anställda som påverkade effektiviteten negativt, såg allt fler migranter fördelar med att stanna.

Gästarbetarprogrammet omformulerades för att möjliggöra rekrytering av släktingar och vänner till redan etablerade gästarbetare i syfte att underlätta acklimatiseringsprocessen och öka

¹³ Newland (2009).

¹⁴ Newland (2009).

effektiviteten. Trycket på regeringen att också tillåta familjeinvandring i gästarbetarprogrammets spår blev allt större och tillfälliga uppehållstillstånd började utfärdas. Med oljekrisen 1971 och den ekonomiska nedgång som följde, beslutade dock den västtyska regeringen att avsluta gästarbetarprogrammen.

Avsikten var att genom denna åtgärd snabbt minska antalet gästarbetare i landet. Resultatet blev emellertid inte det avsedda. Bara ett fåtal arbetare vågade lämna landet, andra var rädda för att dörren skulle stängas för gott. Också de som ursprungligen hade haft för avsikt att återvända, vilket var det stora flertalet, valde att stanna i Förbundsrepubliken av oro för att inte kunna komma tillbaka vid ett senare tillfälle när ekonomin vänt. Systemet hade skapat en *inläsningseffekt*.¹⁵

Sverige

Under efterkrigstiden gick industrin i Sverige på högvarv, men de små födelsekullarna under 1930-talet utgjorde en flaskhals för produktionen – Sverige behövde arbetskraft. I politiskt samförstånd infördes möjligheter till invandring av arbetskraft från länder utanför den nordiska arbetsmarknaden och arbetare rekryterades från bl.a. Italien, Österrike, Ungern, Nederländerna, Grekland och forna Jugoslavien. Samtidigt var den nordiska migrationen till Sverige hög, inte minst från Finland. Efter hand kom också en omfattande invandring till följd av familjeanknytning till de tidigare arbetskraftsinvandrarerna. När konjunkturen vände i början av 1970-talet återvände ett stort antal migranter till sina ursprungsländer, men många valde också att stanna kvar. I Sverige, liksom i Förbundsrepubliken, med den stora skillnaden att Sverige aldrig haft regelrätta gästarbetarprogram baserade på bilaterala avtal om arbetskraftsinvandring, var utgångspunkten i de flesta fall, såväl från de individuella migranternas som från det svenska samhällets sida, att arbetarna skulle tillbringa ett antal år i Sverige för att sedan åka tillbaka till ursprungslandet. Men för migranterna i Sverige, precis som på andra håll, kom förutsättningarna successivt att förändras. Familjerna förenades här, nya arbetsmöjligheter öppnade sig och utvecklingen i ursprungsländerna tog kanske en vändning som

¹⁵ Heckmann, Hönekopp och Currell (2009).

gjorde det mindre attraktivt att återvända hem. Dessa och andra faktorer gjorde att många migranter valde att stanna kvar.¹⁶

De cirkulära inslagen är tydliga såväl i det västtyska gästarbetarprogrammet som i den arbetskraftsinvandring som skedde till Sverige under årtiondena efter andra världskriget. Problemet med inläsningseffekter, som var uppenbart redan då, ger en indikation på svårigheterna med att få till stånd en styrd cirkulär migration. Migranter är individer vars förväntningar och behov inte är statiska utan förändras över tiden. Lärdomen från dessa tidiga exempel torde således vara att den cirkulära migrationens positiva effekter, såväl ur ursprungs- som destinationslandets perspektiv, frigörs lättast med ett regelverk som medger spontana migrationsströmmar. För destinationslandet blir ett sådant system i längden mer förutsägbart och flexibelt, samtidigt som den enskilde migranten erbjuds en högre grad av individuell frihet.

En annan lärdom från erfarenheterna i Sverige var att när de ekonomiska vindarna vände och det blev svårt för den invandrade arbetskraften att få arbete, uppstod problem med bostadsbrist som i sin tur följdes av andra sociala problem. Samtidigt fanns inhemska grupper som stod utanför arbetsmarknaden. Åtgärder för att ta tillvara dessa resurser var nödvändiga och i bred politisk samsyn avskaffades 1967 systemet för arbetskraftsinvandring. Resultatet var att utomnordiska arbetssökande återigen måste ansöka om och beviljas arbetstillstånd innan inresa till Sverige.¹⁷

Gästarbetarsystem förekommer alltjämt i andra delar av världen

På de flesta håll har gästarbetarprogrammen i dag ersatts av andra former av migrationsprogram, däribland program för säsongarbete. I flera Gulfstater, framförallt Saudiarabien och Förenade Arabemiraten, kvarstår dock gästarbetarprogrammen som en viktig källa till arbetskraft. Dessa länder är beroende av lågutbildad arbetskraft från utlandet för att hålla sin egen ekonomi i rullning. Programmen ger migranterna mycket små möjligheter att påverka sin situation. Det är exempelvis sällsynt att en migrant erbjuds permanent uppehållstillstånd i landet och förbud föreligger såväl för att ta med sig sin familj, som för att gifta sig med en infödd.

¹⁶ SOU (2005:50).

¹⁷ SOU (2005:50).

Även om det cirkulära elementet inte är inbyggt i dessa system handlar det ofta de facto om cirkulär migration. Många migranter ser sig tvungna att återvända år efter år då det intjänade kapitalet inte är tillräckligt för att etablera ett liv i ursprungslandet.¹⁸ Detta, att cirkulera delvis mot sin önskan, kan beskrivas som *negativ cirkulär migration*. För många migranter från t.ex. Filippinerna, ett av världens största ursprungsländer för internationell arbetskraft, varav en betydande del arbetar inom ramen för olika gästarbetarprogram, är detta en realitet. Av cirka en miljon filippinska migranter världen över upplever tre fjärdedelar att de inte kan försörja sig på det som sparats under tiden utomlands, utan att de måste åka ut igen.

Mer fakta behövs för att förstå den cirkulära migrationen

En begränsning i diskussionen om cirkulär migration är bristen på relevant statistik. Mycket få länder för statistik över in- och utresor i landet, vilket gör de cirkulära migrationsmönstren svåra att följa och mäta. Australien är ett land som för denna typ av statistik och av en av de få studier som gjorts kring den kvantitativa förekomsten av cirkulär migration framgår att de cirkulära rörelserna mellan Australien och Östasien, primärt till och från Kina och Sydkorea, är omfattande. Framför allt kineser och sydkoreaner som fått permanent uppehållstillstånd eller blivit medborgare i Australien, tycks upprätthålla starka band till sitt ursprungsland. Många väljer också att tillbringa långa perioder där.¹⁹ De australiensiska iakttagelserna har kallats *det permanentas paradox* vilket syftar på att en migrant som har möjlighet att cirkulera kommer att göra detta.²⁰ En slutsats som kan dras är att cirkulär migration fungerar bäst när den sker spontant, dvs. utan styrning i form av statliga interventioner som program och projekt. Det är snarare förutsättningarna runt omkring som verkar stimulerande eller begränsande för den cirkulära rörligheten.²¹

Ytterligare kunskap om globala cirkulära rörelsemönster behövs för att utveckla den fortsatta internationella diskussionen om cirkulär migration, dess begränsningar och förtjänster.

¹⁸ Newland, Agunias och Terrazas (2008).

¹⁹ Newland (2009) samt Newland, Agunias och Terrazas (2008).

²⁰ Newland (2009).

²¹ Newland (2009).

Kommitténs syn på cirkulär migration

Politiska och administrativa försök att definiera cirkulär migration resulterar ofta i en styrd form av migration där ett i tiden definierat återvändande till ursprungslandet ingår. Vissa definitioner ligger nära de gästarbetarsystem som förr var vanliga även i vår del av Europa. Det finns flera anledningar till att vidga detta synsätt. Vi vet sedan tidigare att en god etablering och integration i destinationslandet också bidrar till att skapa goda förutsättningar för individen att lyckas med en eventuell återetablering i ursprungslandet, och därmed kan bidra till att främja den cirkulära migrationens positiva konsekvenser. Utgångspunkten är att migranten själv är bäst skaffad att avgöra när de rätta förutsättningarna för att flytta föreligger.

Vi vet också att det finns en stark utvecklingsdimension i migration. Historien har gett oss erfarenhet av att invandring till ett land, såväl i form av efterfrågad arbetskraft och kompetens som genom de sociala, kulturella och ekonomiska bidrag som invandring ger, främjar utveckling. Under senare tid har allt mer uppmärksamhet, både i forskningsmiljöer och politiskt, ägnats migrationens positiva utvecklingseffekter i det land som migranten kommer ifrån. Det är migranten själv, som genom sina värderingar och handlingar, föranleder denna utveckling. Ambitionen att främja den form av migration, definierad som cirkulär migration, som bidrar till en positiv och önskad utveckling såväl av vårt eget land som i de länder där migranterna har sitt ursprung, förutsätter att vi beaktar migrantens påverkan på utvecklingen under hela dennes migrationscykel. Denna påverkan sker genom migrantens fysiska närvaro, men den kan också ske på virtuell väg, utan att migranten återvänder till sitt hemland.

Vi har konstaterat att cirkulär migration kan ta sig olika form och uttryck beroende på när i migrationscykeln vi studerar den. En person som är nyanländ påverkar utvecklingen utifrån sina speciella förutsättningar medan en person som har bott och verkat i ett land i flera år eller under hela sitt vuxna liv, lämnar ett annat avtryck. Anledningarna till att en migrant väljer att flytta har också betydelse, men utgångspunkten är att alla migranter, oavsett bakgrund, kan lämna positiva bidrag till utvecklingen.

Med detta breda synsätt på cirkulär migration vill vi i vår kartläggning beskriva olika former av cirkulär migration som alla kan

ha betydelse såväl för utvecklingen i Sverige som i ursprungs-länderna.

I och med att den cirkulära migrationen kan ta sig så många olika uttryck måste också den politiska diskussionen om hur denna typ av migration kan främjas, ges ett brett anslag. På samma sätt måste beslut fattas med förankring inom olika politikområden. Mot bakgrund av resonemanget ovan har vi konstaterat att spontan cirkulär migration passar svenska förutsättningar bäst. Det är också denna form av cirkulär migration vi inriktar oss på.

3.2 Hur kan man beskriva cirkulär migration med statistik?

Hur befolkningen är sammansatt vid ett givet tillfälle är en utgångspunkt för en kartläggning av den cirkulära migrationen till och från Sverige. Befolkningen förändras över tiden av att personer tillkommer eller lämnar denna befolkningsgrupp. Detta sker, i vårt sammanhang, vanligen genom en internationell flyttning. Detta kan beskrivas som en stock av en befolkning till vilken det är flöden in eller ut av personer.

Stocken, dvs. befolkningen som är folkbokförd i Sverige vid en given tidpunkt, utgörs av personer som i en framtid kan bli cirkulärmigranter eller som redan är cirkulärmigranter. Stocken består av delmängder av hela befolkningen som karakteriseras av olika egenskaper och kan delas in i grupper efter vissa kriterier. Flöden av personer som under ett visst år rör sig över en nationell gräns visar hur vanligt förekommande migration är under en viss tidsperiod. Uppgifter om migration, och därmed även cirkulär migration, i statistiken är kopplade till folkbokföringen. De personer som inkluderas i SCB:s löpande befolkningsstatistik är de som är folkbokförda här. Man ska folkbokföra sig i Sverige om man har avsikt att vistas här, med uppehållsrätt eller uppehållstillstånd, längre än ett år.

Utöver de som är folkbokförda finns det ett antal grupper av personer som kan anses ha migrerat hit för att vistas här under kortare tid än ett år eller av andra orsaker inte är folkbokförda här, men som ändå inte enbart är att betrakta som turister eller tillfälliga besökare. I denna grupp finns det naturligtvis avgränsningsproblem avseende vilka av dessa som ska ses som migranter. Dessa ryms inte

heller i en statistisk beskrivning av migration baserad på SCB:s befolkningsregister.²²

3.3 Befolkningen – basen för cirkulär migration

Befolkningen i Sverige – alla är potentiella cirkulärmigranter

I princip är hela Sveriges befolkning potentiella cirkulärmigranter och en del har redan hunnit med att bo och arbeta en period av sina liv utanför Sveriges gränser. De som aldrig lämnat Sverige kan senare i livet såväl flytta ut ur Sverige som flytta tillbaka igen – och därmed bli cirkulärmigranter. På samma sätt kan de som tidigare flyttat till Sverige, senare i livet lämna landet och därmed bli återvandrare och cirkulärmigranter i sitt ursprungsland eller något annat land.

Vid årsskiftet 2009/2010 var Sveriges befolkning 9 340 682 personer. Teoretiskt är alla potentiella cirkulära migranter, och av hela befolkningen är cirka 14 procent födda utomlands och har redan påbörjat sin migrationskarriär. Andelen utrikes födda har ökat kontinuerligt och var t.ex. elva procent år 2000 och så låg som fyra procent år 1960. Sett enbart till den grupp som är av störst intresse i detta sammanhang, så var andelen födda i länder utanför Norden och EU/EES nio procent av befolkningen. En mindre andel av Sveriges befolkning, sex procent, är inte svenska medborgare.²³

En annan delmängd av befolkningen i Sverige som i det här sammanhanget kan vara av intresse är personer med invandrarbakgrund, dvs. där båda föräldrarna är utrikes födda. Exempel visar att många av dem har en relation till sina föräldrars hemland eller hemländer och gärna på något sätt vill påverka utvecklingen där i positiv riktning. I Sverige utgörs fyra procent av befolkningen av personer födda i Sverige, men med båda föräldrarna födda utomlands.

Tabellen nedan visar Sveriges befolkning 2009, och olika delmängder av befolkningen. Dessa har på olika sätt redan en erfarenhet av migration och kan därför vara mer benägna att bli cirkulärmigranter.

²² Olika kategorier av migranter som av olika anledningar inte finns med i registren beskrivs i kapitel 4.

²³ SCB, löpande befolkningsstatistik.

Tabell 3.1 Sveriges befolkning 2009 – basen för cirkulär migration

Kategori	Antal	Andel (%) av totalbefolkningen
Sveriges befolkning	9 340 682	100
<i>varav</i> utrikes födda	1 337 965	14
<i>varav</i> födda utanför Norden och EU/EES	809 160	9
<i>varav</i> utländska medborgare	602 893	6
<i>varav</i> medborgare i ett land utanför Norden och EU/EES	295 633	3
<i>varav</i> födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar	395 948	4

Källa: SCB, löpande befolkningsstatistik.

Utrikes födda – har redan migrerat minst en gång och utgör nu diasporor i Sverige

Grupper av personer från olika länder utgör diasporagrupper. Skilda grupper kan vara olika väl organiserade och aktiva. Sammanhållningen inom gruppen kan vara olika stark beroende på var man bor i Sverige, hur gruppen etniskt är sammansatt och under hur lång tid man har varit i Sverige. Ett mått på dessa gruppers styrka är deras storlek. Nedan redovisas de största diasporagrupperna av utrikes födda i ett land utanför Norden och EU. Personer från Irak, Iran och Bosnien-Hercegovina utgör de största diasporagrupperna i Sverige. Många av dem som invandrat till Sverige har med tiden blivit svenska medborgare, andra är fortsatt medborgare i sitt ursprungsland och en del har dubbelt medborgarskap. Medborgarskapet kan ha stor betydelse för möjligheten att migrera mellan länderna.

Tabell 3.2 De största diasporagrupperna i Sverige(tredje land). År 2009

	Ursprungsland	Utrikes födda	Medborgarskap i ursprungslandet
1	Irak	117 919	55 114
2	Iran	59 922	11 846
3	Bosnien-Hercegovina	56 127	8 451
4	Turkiet	40 766	10 840
5	Somalia	31 734	24 699
6	Thailand	28 739	17 099
7	Chile	28 320	7 287
8	Libanon	23 701	2 543
9	Kina	21 202	11 817
10	Syrien	19 646	3 422
11	USA	16 555	8 864
12	Indien	16 456	5 731

Källa: CiMU:s bearbetning av SCB:s statistik.

De utrikes födda i Sverige bor inte jämt utspridda över landet, utan är koncentrerade till vissa län och inom dem till några mindre områden. Bland länen har Stockholms län störst andel utrikes födda med strax över 20 procent av befolkningen, att jämföras med 13,8 procent i riket som helhet. Andra län med hög andel utrikes födda är Skåne 16,9, Västmanland 16,9 och Västra Götaland med 14,0 procent. Lägst andel har Gotland med 4,4 och Jämtland med 5,7 procent.²⁴

Även inom länen finns en skillnad mellan kommuner. I många fall kan utrikes födda från ett land dominera bland de utrikes födda i en kommun beroende bl.a. på geografiskt läge och struktur i näringslivet. I Haparanda är 39,3 procent utrikes födda, Övertorneå 23,5, Eda 23,0, Göteborg 21,4, Malmö 29,0, Burlöv 25,4, Södertälje 29,6 samt i Botkyrka 35,8 procent. Lägst andel utrikes födda har Storuman och Vilhelmina kommuner med 4,4 procent.²⁵

Generellt är den utrikes födda befolkningen betydligt yngre än den svenskfödda. Många av de utrikes födda som kommer hit är unga och många hinner lämna landet innan de blir gamla. Därmed bidrar de till en förnyring av befolkningen.

²⁴ SCB, löpande befolkningsstatistik.

²⁵ SCB, löpande befolkningsstatistik.

Cirkulärmigranter i Sverige – vad kännetecknar dem?

Den totala befolkningen i Sverige utgör de potentiella cirkulärmigranterna, men det finns personer som bor i Sverige som redan är cirkulärmigranter i och med att de har flyttat fram och tillbaka över nationsgränsen. Kommittén har gjort en beställning av ett statistikuttag från SCB:s register som visar antal personer som gjort *minst två flyttningar över nationsgränsen* sedan 1969²⁶. De kan därmed enligt kommitténs synsätt anses vara cirkulärmigranter i statistisk mening.²⁷

Av Sveriges totala befolkning är det 283 400 personer, 3 procent, som har flyttat minst två gånger över nationsgränsen. Av dessa är 71 procent, eller 202 400 personer, födda i Sverige och har alltså minst en gång flyttat ut ur landet och sedan återkommit efter en tid (minst tolv månader). I Sverige bor för närvarande 81 000 cirkulärmigranter som är födda utomlands. Det betyder att de minst en gång har både flyttat hit, flyttat ut ur landet och flyttat in igen (alltså minst tre gånger passerat nationsgränsen och vid de tillfällena lämnat eller återkommit till den svenska folkbokföringen).

Av de utrikes födda cirkulärmigranterna i Sverige utgörs en stor del av personer som är födda i ett annat nordiskt land. Som framgår av tabellen nedan är 41 procent av dem som är utrikes födda ursprungligen från Norden. Knappt var femte person kommer från ett land inom EU och ytterligare 10 procent kommer från ett annat land i Europa. Av de utrikes födda cirkulärmigranterna i Sverige kommer alltså närmare 70 procent från Europa.

²⁶ Det register över totalbefolkningen (RTB) som SCB för är datoriserat från 1969. Det medför att datoriserade analyser bara är möjliga under tiden från 1969 och framåt.

²⁷ Statistikuttaget från SCB visar både personer som flyttat och de flyttrörelser som dessa har genererat. Statistiken är också uppdelad efter de personer som finns i Sverige i dag och de totala antalet flyttare. Statistiken är mycket omfattande och endast en del av innehållet i statistiken kan presenteras här. I det material som kommittén beställt från SCB definieras en cirkulärmigrant som en person som i folkbokföringshänseende flyttat minst två gånger över den svenska nationsgränsen. I statistiken finns uppgifter om hur många som har gjort sådana flyttningar och hur många av dessa som för närvarande finns i Sverige. Det finns också uppgifter om hur många flyttar de cirkulära migranterna har genererat under perioden 1969–2009. Se även CiMU 2010.

Tabell 3.3 Andel utrikes födda cirkulärmigranter (minst 3 flyttningar) efter födelseregion. Boende i Sverige 2009

Region	Totalt	Andel (%)
Afrika	4 714	6
Asien	12 000	15
EU27 utom Norden	14 411	18
Europa utom EU27 och Norden	7 826	10
Nordamerika	2 811	3
Norden utom Sverige	32 990	41
Oceanien	450	1
Okänt	12	<1
Sovjetunionen	317	<1
Sydamerika	5 460	7
Totalt	80 991	100

Källa: CiMU:s bearbetning av SCB:s statistik.

Av de som för närvarande bor i Sverige är det personer från Sveriges närområde som är mest rörliga. Av alla personer födda i Norden som för närvarande bor i Sverige har 12 procent gjort en cirkulär flyttning. Möjligheten att flytta mellan olika länder är naturligtvis större om avståndet är litet och samtidigt gör förhållandena i de övriga nordiska länderna och Europa att en sådan geografiskt, kulturellt och administrativt relativt kort flyttning är enklare än en mer långväga flyttning. Den fria rörligheten inom Norden och den gemensamma nordiska arbetsmarknaden har också haft stor betydelse för rörligheten inom Norden.

Det är de Sverigefödda som har gjort minst andel cirkulära flyttningar i förhållande till hela gruppens storlek. Detta stärker påståendet att om man väl har gjort en flyttning är steget till att göra ytterligare en flyttning mindre än om man inte alls tidigare har bott utanför landets gränser. Andelen cirkulära migranter av gruppen som helhet syns i tabellen på nästa sida.

Tabell 3.4 Andel cirkulärmigranter (minst 2 flyttningar) per ursprungsregion

Region	Antal cirkulär- migranter	Befolkningen i Sverige 2009, från de olika regionerna	Andel (%) cirkulärmigranter av de som bor i Sverige
Afrika	4 714	103 077	5
Asien	12 000	388 037	3
EU27 utom Norden	14 411	259 300	6
Europa utom EU27 och Norden	7 826	217 072	4
Nordamerika	2 811	30 145	9
Norden utom Sverige	32 990	266 519	12
Oceanien	450	4 251	11
Okänt	12	751	2
Sovjetunionen	317	6 348	5
Sverige	202 381	8 002 717	3
Sydamerika	5 460	62 465	9
Samtliga	283 372	9 340 682	3

Källa: CiMU:s bearbetning av SCB:s statistik.

De allra flesta som har gjort cirkulära flyttningar har gjort detta bara några få gånger. Av de utrikes födda som har gjort cirkulära flyttningar har 85 procent flyttat tre gånger, dvs. in till Sverige, ut igen och åter tillbaka. Fler cirkulära flyttningar är mindre vanligt, 12 procent har flyttat fem gånger och bara tre procent har flyttat sju eller fler gånger. Det finns dock nästan 500 personer som för närvarande bor i Sverige som har flyttat över nationsgränsen tio gånger eller fler. En person har flyttat hela 33 gånger! De mest rör-liga är nordbor följt av svenskar och personer födda i ett annat EU-land.

Tabell 3.5 Antal personer (utrikes födda nu boende i Sverige) som gjort cirkulära flyttningar

Födelseregion	Antal flyttningar			Totalt
	3	5	7+	
Afrika	4 097	527	90	4 714
Asien	10 679	1 144	177	12 000
EU27 utom Norden	12 522	1 547	342	14 411
Europa utom EU27 och Norden	7 014	680	132	7 826
Nordamerika	2 466	304	41	2 811
Norden utom Sverige	26 556	4 801	1 633	32 990
Oceanien	401	43	6	450
Okänt	10	2	0	12
Sovjetunionen	279	33	5	317
Sydamerika	4 764	597	99	5 460
Totalt	68 788	9 678	2 525	80 991
Andel	85 %	12 %	3 %	100 %

Källa: CiMU:s bearbetning av SCB:s statistik.

De personer som tidigare flyttat minst två gånger över nationsgränsen förefaller vara en relativt högutbildad grupp. Bland cirkulärmigranterna är det en större andel som har eftergymnasial utbildning än i befolkningen som helhet. Samtidigt är andelen som har gymnasieutbildning lägre bland cirkulärmigranterna. De cirkulärmigranter som inte är högutbildade har alltså i stället lägre utbildning än genomsnittet i Sverige. Det finns vissa skillnader mellan världsdelarna där cirkulärmigranterna från Nordamerika generellt har hög utbildning, medan migranter från länder i Europa som inte är medlemmar i EU generellt har låg utbildning. Att de cirkulära migranterna generellt är välutbildade gäller i ännu högre grad för kvinnor än för män. I övrigt finns få skillnader i de socio-ekonomiska variablerna mellan könen. Fördelningen mellan män och kvinnor bland cirkulärmigranterna är ungefär lika, men med en liten övervikt för män, främst från Afrika och Europa utanför EU.

Få barn och åldringar bland cirkulärmigranterna

Personer i yrkesverksam ålder dominerar bland cirkulärmigranterna i Sverige och det är relativt få barn som flyttat två eller flera gånger över nationsgränsen. Detta beror delvis på att ju äldre en person är,

desto längre tid har denna haft på sig att flytta, men det beror också på att de som flyttar oftast är i åldern 20–40 år. Det finns dock drygt 20 000 barn som redan hunnit göra en cirkulär flyttning. I åldersgruppen 0–18 år är det vanligast med upprepade flyttningar bland Sverigefödda och personer från Nordamerika, vilket tyder på att migranter i dessa kategorier i större utsträckning flyttar med barn.

Av dem som för närvarande bor i Sverige har 34 005 personer i åldern 64 år och uppåt någon gång gjort en cirkulär flyttning. Av dessa är den största delen, 21 506 personer, födda i Sverige och 12 499 är födda i utlandet. Av dem som är födda i utlandet är 5 837 födda i Norden, 3 377 är födda i EU och 3 285 personer är födda i övriga världen.

Tabell 3.6 Andel barn och äldre bland cirkulärmigranterna i Sverige. År 2009

Åldersgrupp	Antal	Andel (%)
0–18 år	22 813	8
19–64 år	226 554	80
65 år och äldre	34 005	12
Totalt	283 372	100

Källa: CIMU:s bearbetning av SCB:s statistik.

I hela den utrikes födda befolkningen är antalet som kan komma att vilja återvända till ett tidigare hemland för att spendera ålderdomen där betydligt större. De utgör en grupp potentiella cirkulärmigranter. Redan nu finns nästan 200 000 pensionärer i Sverige som är födda i ett annat land. Om man inkluderar även dem som inom ett par år kommer att pensioneras handlar det om cirka 365 000 personer. I den yngre gruppen kan många, om de så vill, hinna bli svenska medborgare innan de pensioneras. Många utrikes födda i åldrarna 55 år och äldre har varit så pass länge i Sverige att de har hunnit bli svenska medborgare.

Många av de 365 000 utrikes födda äldre är födda i Norden eller i ett annat EU-land med vilka Sverige har speciella överenskommelser vad gäller möjligheten att flytta med sig vissa delar av socialförsäkringen, så som garantipension. Utöver detta finns det också bl.a. 12 000 personer från Bosnien-Hercegovina, 11 000 personer från Irak och 7 500 personer från Turkiet som är äldre än 55 år. Långt ifrån alla

dessa kommer att vilja lämna Sverige i framtiden, men en viktig fråga för dessa personer kommer att vara hur möjligheterna till en återflyttning, tillfällig eller permanent, ser ut.

Tabell 3.7 Antal äldre utrikes födda i Sveriges totala befolkning. Boende i Sverige 2009

	Män	Kvinnor	Totalt
55–64	81 150	89 147	170 297
65 +	83 584	111 302	194 886
Alla 55 +	164 734	200 449	365 183

Källa: SCB, löpande befolkningsstatistik.

Cirkulärmigranterna i Sverige är alltså till allra största delen personer som är födda i Sverige och har flyttat ut och så småningom in igen. I övrigt är det personer från det svenska närområdet dvs. Norden och EU27, som har det mest aktiva cirkulära migrationsutbytet med Sverige. De nordiska cirkulärmigranterna i Sverige är både flest till antal, de mest frekventa flyttarna och har störst andel rörliga av den totala gruppen boende i Sverige.

3.4 En svensk diaspora

Hur många svenskar finns utomlands?

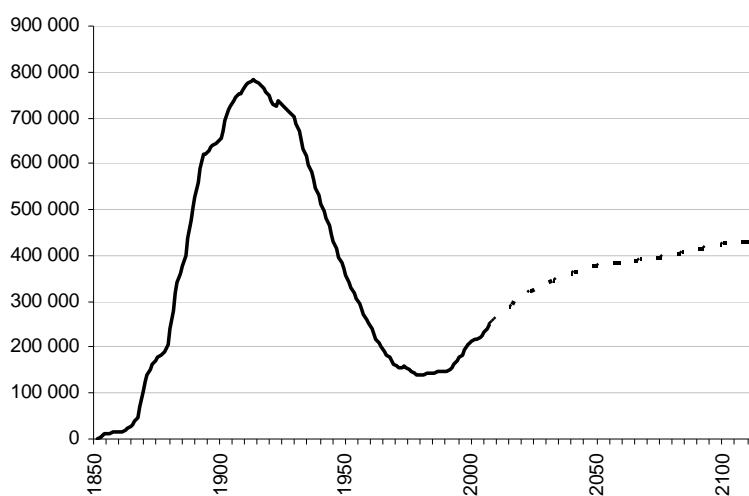
Alla länders statistikbyråer har svårigheter med kvaliteten i sin migrationsstatistik. Migranter är rörliga och har inte alla gånger ett eget intresse av att meddela myndigheter sina flyttningar. Den europeiska statistikmyndigheten Eurostat har utifrån uppgifter från de olika nationella statistikbyråerna uppskattat att det bor nästan 150 000 personer födda i Sverige i EU/EES-området. OECD har uppskattat att motsvarande uppgift för OECD-länderna är 235 000. Den största gruppen bor i USA och omfattar 55 000 personer.²⁸

Det finns 21 400 svenskfödda cirkulärmigranter utomlands som har lämnat Sverige under 2000-talet. De har alltså tidigare bott utomlands och har nu efter en tid i Sverige åter lämnat landet. De flesta, 32 procent, har flyttat till andra EU-länder och 29 procent har flyttat till ett nordiskt land. Cirka 14 procent har flyttat till

²⁸ SCB (2007).

Nordamerika och 9 procent till Asien, men mycket få till Afrika och Sydamerika. När det gäller antalet Sverigefödda i utlandet totalt sett är det mycket svårt att uppskatta hur många som för närvarande finns i utlandet. SCB:s statistik kan bara visa de personer som är folkbokförda och när de avregistrerades i Sverige. Den statistik som finns tillgänglig säger ingenting om var de utvandrade nu befinner sig eller om de ännu lever. Uppskattningar som SCB har gjort tyder dock på att det handlar om drygt 250 000 personer. I samband med den stora Amerikautvandringen var antalet svenskar i utlandet som störst. Under de senaste decennierna har antalet svenskar boende i utlandet åter ökat och prognosen pekar på att antalet är fortsatt ökande.²⁹

Figur 3.1 Antalet Sverigefödda boende i utlandet. 1850 och framåt, prognos till år 2100



Källa: SCB (2009b).

²⁹ SCB (2009b).

Hur många migranter finns det utomlands som har bott en period i Sverige?

En för den här frågeställningen speciell grupp är de utrikes födda som har tillbringat någon tid, tillräckligt lång för att bli folkbokförd här, i Sverige och nu bor utanför Sverige. De kan ta med sig en "bit av Sverige" till sina ursprungs- eller nya länder.

Det finns 169 500 utrikes födda personer som under en tid bott i Sverige och sedan år 2000 lämnat Sverige. Även bland de utrikes födda är det vanligast att flytta till Norden och EU. Bland de utrikes födda finns en stor del som är födda i Norden eller EU och som flyttar tillbaka till sitt ursprungsland eller något annat land i närområdet under en period.

Flyttmönstren ser olika ut för personer från olika länder och regioner. Somalier flyttar i betydligt mindre utsträckning tillbaka till Afrika än t.ex. indier flyttar tillbaka till Asien. Av de somalier som lämnat Sverige sedan år 2000 har bara 23 procent flyttat till Afrika. Den största andelen har i stället flyttat till länder inom EU. Av de indier som lämnat Sverige under samma period har 59 procent flyttat till Asien och bara 9 procent till ett annat EU-land. Detta ger en fingervisning om hur olika flyttmönstren för olika grupper kan vara. Mönstret syns tydligt om man tittar på hur återflyttningen ser ut för personer från exempelländerna. I tabellen nedan visas antal personer födda i exempelländerna som utvandrat under 2009 och andel av dessa som uppgivit att de flyttat till sitt födelseland.

Tabell 3.8 Andel utvandrare som återvänder till sitt födelseland. Exempelländerna. År 2009

Födelseland	Utvandrare från Sverige	Utvandrat till sitt födelseland	Andel som utvandrat till sitt födelseland (%)
Indien	637	477	75
Kina	447	297	66
Irak	902	360	40
Bosnien-Hercegovina ³⁰	199	59	30
Turkiet	509	111	22
Somalia	418	85	20
Etiopien	108	21	19
Ukraina	56	9	16

Källa: SCB, löpande befolkningsstatistik.

Statistiken över vilket land man flyttat till är bristfällig och det finns en stor grupp av dem som lämnat Sverige som inte har angett vart man flyttat. I statistiken finns inte heller någon uppgift om var migranterna befinner sig i dag, de kan ha flyttat vidare till andra länder efter utvandringen från Sverige. Det som uppgifterna visar är att migranten inte längre är folkbokförd i Sverige.

Även om det finns stora brister i statistiken vad gäller vilket land man flyttar till när man lämnar Sverige, så kan vissa mönster urskiljas. Cirkulärmigranter födda i Norden och EU27 återvänder i större utsträckning till sitt hemland eller ett annat land i samma region. personer födda i Afrika, som i många avseenden kan ha mer att förlora på att återvända hem, reser vidare till andra regioner med liknande levnadsstandard som Sverige.

³⁰ Observera att andelen återflyttare till Bosnien-Hercegovina förmodligen är betydligt större i verkligheten eftersom att många av dessa har Jugoslavien som födelseland.

3.5 Flyttningen – ett nytt beslut bakom varje flyttning

In- och utvandringen till Sverige

Ett lands befolkningsstorlek och -sammansättning påverkas dels av födselar och dödsfall, men också av hur många personer, och vilka de är, som flyttar in till eller ut från ett land.

Under 2009 invandrade 102 300 personer till Sverige. Av dessa var cirka 49 000 kvinnor och 53 000 män. Av dem som invandrade och blev folkbokförda i Sverige var 18 procent svenska medborgare. De svenska medborgare som återvandrade till Sverige hade i genomsnitt bott utomlands i 4 år. Bland de som invandrade var de största utländska grupperna irakiska medborgare, (åtta procent) somaliska medborgare (sju procent) och polska medborgare (fem procent). Bland invandrarna fanns personer med 168 medborgarskap representerade.³¹

Motsvarande flöde av personer som utvandrade var 39 240 personer. Drygt hälften av utvandrarerna var födda utomlands och hade i genomsnitt bott i Sverige i drygt sex år. Mer än hälften av dessa återvände till sina hemländer.³²

En viktig bakgrundsfaktor för att kunna analysera möjligheten och förutsättningarna för att kunna "cirkulera" för en person som har invandrat till Sverige, är att veta på vilka grunder denne ursprungligen har bosatt sig i Sverige. Under 2009 beviljades 11 600 personer skydd i Sverige. I och med att de fick uppehållstillstånd blev de också folkbokförda i Sverige och invandrade därmed i statistisk mening till Sverige. De största grupperna kom från Somalia, Irak, Eritrea och Afghanistan.³³ En stor andel av de uppehållstillstånd, utöver asyl och andra skyddsbehövande, som Migrationsverket beviljar avser anknytning till någon anhörig som redan bor i Sverige. Denna kategori var grund för vartannat av de uppehållstillstånd som personer från tredje land fick under 2009. Anhöriga kan kanske i en del fall senare i livet vilja flytta tillbaka till sitt ursprungsland för kortare eller längre tid. Förutom de som invandrar av skyddsskäl eller som anhöriginvandrare har 18 400 personer beviljats arbetstillstånd i Sverige under 2009. De flesta av arbetstillstånden är utfärdade för en begränsad tidsperiod, även om de öppnar för möjligheten till

³¹ SCB, löpande befolkningsstatistik.

³² SCB, löpande befolkningsstatistik.

³³ Migrationsverket (2010c).

permanent uppehållstillstånd framöver. Internationella studenter är en annan grupp som under en begränsad tid befinner sig i Sverige, men som efter avslutade studier kan övergå till att bli arbetskraftsinvandrare.³⁴

Cirkulärmigranternas flyttningar in och ut ur Sverige – 850 000 personers berörs

Varje migrant genererar en flyttrörelse in eller ut ur Sverige när personen flyttar mellan länderna. Mellan 1969 och 2009, under en period om 40 år, har 850 000 personer gjort cirkulära flyttningar som involverat Sverige. Dessa personer kan nu befinna sig antingen i eller utanför Sverige. Av cirkulärmigranterna är cirka en tredjedel födda i Sverige, en tredjedel födda i övriga Norden och en tredjedel födda i övriga världen. Av dem som är födda i övriga världen är en majoritet födda i EU. Det är alltså, precis som för de cirkulärmigranter som för närvarande befinner sig i Sverige, en stor övervikt för personer som kommer från vårt närområde.

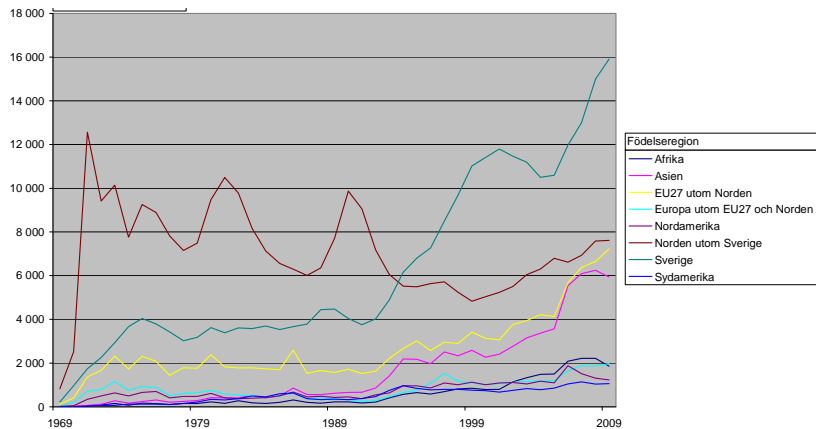
Antalet cirkulärmigranter har varit i stort sett konstant sedan 1969, men flyttningsmönstren har ändrats dramatiskt. Fram till 1990-talet dominerade den inomnordiska migrationen, men sedan mitten av 1990-talet har den nordiska cirkulära migrationen minskat, samtidigt som migrationsutbytet med länder som Indien och Kina ökat. Mest synligt har det cirkulära migrationsutbytet med Sverige ökat bland dem som är födda i EU27 och Asien. Migrationsutbytet med Norden går upp och ned över tiden beroende bl.a. på konjunkturläge. De nordiska länderna har genom den nordiska passöverenskommelsen en väl integrerad arbetsmarknad. Även svenskarnas flyttningar har blivit mer cirkulära sedan 1990-talet. Många har gjort sin första flyttning under 1990-talet och sedan kommit tillbaka till Sverige och i vissa fall rest ut igen. De har inlett en cirkulär migrationskarriär.

I figuren på nästa sida visas den senaste flytten till eller från Sverige för cirkulärmigranterna. I tabellen syns att antalet svenskfödda cirkulärmigranter som gjort sin senaste flyttning ökat kraftigt under 1990-talet. I tabellen syns också de toppar och dalar i flyttningarna som varit en del av den mellannordiska migrationen. Värt att notera är också att många cirkulärmigranter från EU och Asien gjort flyttningar under 1990-talet.

³⁴ Migrationsverket (2010c). Se även kapitel 4.

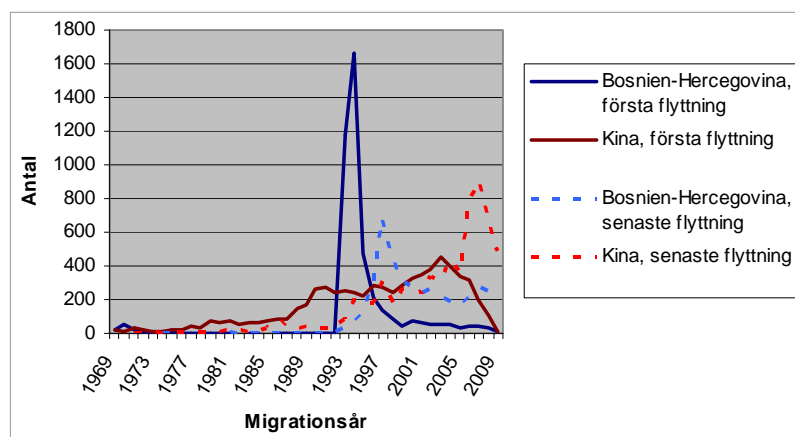
Figur 3.2 Senaste flyttning för cirkulärmigranterna från olika regioner

Källa: CiMU bearbetning av SCB:s statistik.



Samtidigt som man kan göra vissa generaliseringar när det gäller flyttmönster avseende regioner, skiljer sig de olika länderna åt. I figuren på nästa sida visas första och senaste flyttning för cirkulärmigranter som flyttat mellan Sverige och Bosnien-Hercegovina och Sverige och Kina. Bosnien-Hercegovinas dramatiska historia avspeglas tydligt i migrationsmönstret. Under ett par år under första halvan av 1990-talet kom en stor grupp bosnier till Sverige och redan ett par år senare flyttade en del av dem ut ur landet igen. Migrationen har dock inte avstannat helt, fortfarande flyttar människor mellan länderna. Det handlar dels om personer som återvandrar, dels om personer som under en tid flyttar tillbaka för att sedan åter komma hit. Eftersom den bosniska diasporan i Sverige är så stor är också utbytet i form av flyttningar mellan länderna stort. Vad gäller Kina däremot finns ingen tydlig topp över åren utan det har skett en gradvis ökning av det cirkulära migrationsutbytet sedan Kinas öppning mot omvärlden för trettio år sedan.

Figur 3.3 Första och senaste flyttning för cirkulära migranter från två av våra exempelländer



Källa: CiMU bearbetning av SCB:s statistik.

Flyttrörelser av cirkulärflyttare

Cirkulärmigranterna i statistiken – alltså de personer som har flyttat minst två gånger över nationsgränsen – har tillsammans genererat 2 039 000 flyttningar, eller ”händelser” i statistiken sedan 1969. Kvinnor och män har gjort i stort sett lika många av de cirkulära flyttningarna. Barn har stått för drygt 440 000 av de cirkulära flyttningarna, men mycket få personer i åldersgruppen över 64 år gör cirkulära flyttningar. Sedan 1969 har de äldre bara genererat 10 700 flyttningar.

Det är inte bara så att flest migranter kommer från Norden, utan Norden och EU dominerar flyttutbytet även sett till antalet flyttningar. Det stora flertalet cirkulära flyttningsrörelser sker mellan Sverige och dessa länder. Det har dock skett en förändring i andelen flyttningar till dessa områden. Sett till hela perioden från 1969 har 46 procent av flyttningsrörelserna involverat Norden. De senaste tio åren har det sjunkit till 34 procent av flyttningsrörelserna. Detta innebär att Norden fortfarande är det område till vilket den cirkulära migrationen är som mest tät, men migrationen till andra länder och delar av världen har ökat. De områden med vilka flyttutbytet framförallt ökar är EU och Asien.

Vad säger statistiken om migranter och flyttningar?

SCB:s befolkningsstatistik utgör en unik källa till kunskap om en rad samhällshistoriska fenomen, migrationsrörelser till och från Sverige är en av dessa. SCB:s uttag ur sina datakällor för kommitténs räkning är ett unikt material med många möjligheter till vidare bearbetning.

En genomgång av materialet visar tydligt att geografisk närhet har stor betydelse för migrationen. Av 850 000 cirkulära migranter som flyttat till och från Sverige sedan 1969 är en tredjedel födda i Sverige, en tredjedel födda i ett annat nordiskt land och en tredjedel från övriga världen. Samtidigt ser världen annorlunda ut idag jämfört med slutet av 1960-talet. De senaste årens internationalisering och globalisering sätter sin tydliga prägel på migrationen. Orienteringen mot EU och under senare år mot de nya stora ekonomierna i Asien blir tydlig och om tio år träder kanske en annan bild fram. Statistiken visar också att den som migrerat en gång är mer benägen att göra det igen. Ett ökande antal personer som har sin ursprungliga hemvist i ett land, bor och arbetar under en eller flera perioder av sitt liv i ett annat land och kanske i en annan region av världen. Dessa migranter spelar en allt större roll för både ursprungs- och destinationsländer. De har också en högre utbildning än genomsnittet i befolkningen. Människor reser mer än någonsin, studerar och arbetar i utlandet och företag internationaliseras och etablerar sig på nya marknader. Allt detta bygger broar mellan människor, länder och kulturer som i sin tur genererar nya cirkulära migrationsmönster.

4 Speciella kategorier av migranter i Sverige

4.1 Olika anledningar och möjligheter till att vara bosatt i Sverige

Varje enskild migrant har sina egna anledningar till att ha flyttat till Sverige. Dessa anledningar kan se helt olika ut och vara mer eller mindre kopplade till individen. Ibland finns det behov av att klistra etiketter på kategorier av migranter. Populärt uttrycks dessa etiketter ofta som t.ex. ”kärlek”, arbete, skydd, äventyrslystnad eller sökande efter en bättre framtid. I vetenskaplig teoribildning kan det behövas andra etiketter, t.ex. jämförande lönemått eller jämförelser av levnadsvillkor mellan länder. När det kommer till att bevilja ett uppehållstillstånd och hur det regleras i utlänningslagen krävs andra typer av etiketter. En person som vill flytta till Sverige kan komma in genom ”olika dörrar” vilka har olika koppling till utlänningslagen. Även de migranter som har en direkt koppling till arbetsmarknaden, och därför kan vara av speciellt intresse för frågeställningen om cirkulär migration och utveckling, vistas och arbetar i Sverige under olika premisser.

Som tidigare har påpekats är kriteriet för att bli folkbokförd i Sverige att man har laglig rätt att vistas här och avser att stanna i minst 12 månader. Det är dessa migranter vi har kunnat beskriva med hjälp av den statistik som SCB har, och som vi har behandlat i kapitel 3. Dessa migranter tillhör olika grupper och har kommit till Sverige av skilda anledningar.

Ett komplement till den grupp av migranter som är bosatta och folkbokförda här, och därmed har rätt till alla bosättningsbaserade förmåner, är de personer som vistas här under kortare perioder än ett år eller av andra anledningar inte är folkbokförda här. Bland dessa finns många av dem som fått arbetstillstånd med det nya regelverket för arbetskraftsinvandring och vilka fått tillstånd för

kortare tid än 12 månader. Inom denna grupp finns, förutom anställda som rekryteras från utlandet, även egna företagare, forskare och före detta asylsökande som beviljas uppehållstillstånd för arbete i Sverige. En annan grupp, varav en del inte är folkbokförda här, är personer inom stora koncerner som är tillfälligt utstationerade i Sverige. Ytterligare en grupp är personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

En annan stor och viktig grupp är de internationella studenterna. Under år 2009 var det mer än 36 000 utländska studenter som studerade i Sverige. Asien var det största ursprungsområdet efter Europa och det största antalet utomeuropeiska studenter kom från Kina. En internationell student kan under vissa förutsättningar övergå till att bli arbetskraftsinvandrare. Internationella studenter har potential att bli en viktig grupp av cirkulärmigranter i framtiden. Studenterna utgör på många sätt även en nyckelgrupp när det gäller frågor på individnivå kopplade till migration och utveckling i och med att de utvecklar sina individresurser. Samtidigt har gruppen högutbildade en stark påverkan på såväl destinations- som ursprungslandets utveckling.

En viss uppfattning om hur många personer som förvärvsarbetar i Sverige under en kortare period än ett år och följaktligen inte blir folkbokförda kan fås genom de s.k. samordningsnumren. Detta är ett löpnummer som bl.a. ges till dem som betalar inkomstskatt i Sverige, men inte är folkbokförda här och ej heller har något personnummer. En svaghet vid analysen av dessa samordningsnummer är dock att en person kan tillföras ett samordningsnummer, men att ingen avregistrering sker. Antalet personer som fått ett samordningsnummer för att man utför en ekonomisk aktivitet i Sverige som genererar skatter under kortare tid än 12 månader ökar således kontinuerligt. Under 2009 fick drygt 16 000 personer ett samordningsnummer eftersom de betalade skatt i Sverige utan att vara folkbokförda här.¹

¹ Enligt uppgift från SCB.

4.2 Arbetskraftsinvandrare med tidsbegränsade tillstånd

Den 15 december 2008 trädde nya regler för arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES i kraft. Lagändringen förändrade ordningen för hur det ska avgöras om det finns ett behov av att rekrytera arbetskraft från tredje land. Det är nu den enskilde arbetsgivarens bedömning av om det finns behov av en sådan rekrytering som är vägledande för myndigheternas hantering vid en bedömning av ett uppehålls- och arbetstillståndsärende. Tillståndstiderna har förlängts och ett permanent uppehållstillstånd kan beviljas efter en kvalificeringsperiod. Personer från tredje land som kommer till Sverige som arbetskraftsinvandrare ska ha anställningsvillkor och försäkringsskydd som lägst motsvarar vad som gäller för arbetstagare som redan finns i Sverige. Inledningsvis kopplas arbetstillståndet till en viss arbetsgivare och ett visst slag av arbete. Efter två års tid är arbetstillståndet inte längre kopplat till en viss arbetsgivare och arbetstagaren är därmed fri att söka sig till en annan arbetsgivare. Efter fyra år kan tillståndet övergå till ett permanent uppehållstillstånd utan någon koppling till vare sig arbetsgivare eller slag av arbete. I och med de nya reglerna avskaffades också den särskilda ordningen och tillståndsgrunden för säsongsarbete.²

När lagändringen trädde i kraft, och under den period som beskrivs här, har Sverige och stora delar av världen befunnit sig i en ekonomisk lågkonjunktur. Det första dryga året med de nya reglerna kan därför antas ha genererat ett mindre antal arbetskraftsinvandrare än vad som kan förmodas komma under år med högkonjunktur och en därpå följande större efterfrågan på arbetskraft i Sverige.

Under 2009 beviljades totalt 18 000 personer ett första tillstånd att arbeta på den svenska arbetsmarknaden. Av dem var 40 procent arbetstagare inom näringar som inte är av säsongsbetonad art och en lika stor andel var arbetstagare inom mer säsongsbetonade näringar. De övriga 20 procenten utgjordes av gästforskare, praktikanter, au pairer, artister samt professionella idrottsutövare m.m. Arbetskraftsinvandrarna kom från närmare 100 olika länder för att fylla olika behov på den svenska arbetsmarknaden och de kom för att arbeta i Sverige under en inledningsvis begränsad tid. Beroende på hur långt avtalet med arbetsgivaren är så skiljer sig också

² Prop. 2007/08:147.

längden på uppehålls- och arbetstillståndet åt. En del är folkbokförda här, medan andra vistas här en kortare tid än 12 månader. Till detta kommer att ytterligare cirka 5 000 personer beviljades en förlängning av sitt tidigare arbetstillstånd.³

Med arbetskraftsinvandringarna följde drygt 3 600 anhöriga, vilka också har ett arbetstillstånd i Sverige. Detta arbetstillstånd är dock inte beslutat för att de har en anställning i Sverige att komma till, utan just för att de är anhöriga till någon som har fått ett arbetstillstånd.⁴

Tabell 4.1 Arbetstagare från länderna utanför EU/EES och anhöriga till dem. År 2009

Kategori	Antal 2009	Andel %
Arbetsmarknad	17 954	100
<i>varav</i> arbetstagare	7 615	42
<i>varav</i> gästforskare EU-direktiv	933	5
<i>varav</i> praktikanter/au pair	650	4
<i>varav</i> artister	637	4
<i>varav</i> övriga	829	4
<i>varav</i> säsongsbetonade anställningar	7 290	41
Dessutom anhöriga	3 628	

Källa: Migrationsverket (2010a).

Speciella grupper av arbetstagare enligt de nya reglerna

Arbetande asylsökande

En speciell kategori av personer som vistas i Sverige är de som har sökt asyl. Under 2009 var det 24 000 personer som sökte asyl i Sverige. Sedan juli 1992 är det möjligt för asylsökande att arbeta utan arbetstillstånd under tiden som asylprocessen pågår, om prövningen förväntas ta mer än fyra månader. Detta undantag från kravet på arbetstillstånd (AT-UND) beslutades för att möjliggöra egen försörjning under asyلتiden. Möjligheten att arbeta innebär att vissa asylsökanden helt eller delvis kan försörja sig själva och samtidigt bidrar med skatteintäkter till staten. En tidig etablering på arbetsmarknaden innebär också både möjlighet att bygga relationer med arbetskamrater och att redan i ett tidigt skede lära sig språket.

³ Migrationsverket (2010a).

⁴ Migrationsverket (2010a).

Samtidigt ökade under 2000-talet både det faktiska antalet asylsökande och andelen med oklar identitet. Detta bedömdes delvis vara en effekt av möjligheten att beviljas AT-UND.⁵

I samband med att nya regler för arbetskraftsinvandring trädde i kraft i december 2008 genomfördes en rad förändringar i reglerna för arbetande asylsökande. En förändring var att kraven för att beviljas AT-UND skärptes så att asylsökande som saknar identitetshandlingar och inte medverkar till att klarlägga sin identitet inte längre kan beviljas AT-UND.⁶

Den huvudsakliga förändringen var dock att en person som fått avslag på sin asylansökan under vissa förutsättningar kan beviljas uppehållstillstånd för arbete utan att först behöva lämna landet. Ett villkor är att sökanden, inom ramen för ett beviljat AT-UND, har en anställning sedan minst sex månader. Därtill kommer att anställningen ska ha en varaktighet om minst ett år från ansöknings-tillfället, vilket också är en förutsättning för att sökanden ska kunna bli folkbokförd här. Liksom för övriga arbetstillstånd ska villkoren för anställningen lägst motsvara de villkor som gäller för arbetstagare som redan finns i Sverige. Ansökan om uppehållstillstånd för arbete ska ha inkommit till Migrationsverket senast två veckor efter det att beslutet om avslag på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt vunnit laga kraft.⁷

Även familjemedlemmar till en person som beviljas uppehållstillstånd för arbete efter att ha fått avslag på sin asylansökan kan beviljas uppehållstillstånd utan att först lämna landet. Detta gäller för anhöriga som fått avslag på sin egen ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt.⁸

Under perioden 15 december 2008 till 31 december 2009 tog Migrationsverket emot 1 337 ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd från före detta asylsökande. 1 179 ansökningar avgjordes och av dessa beviljades 445 ansökningar (38 procent).⁹

Av de före detta asylsökande som fick uppehållstillstånd för arbete kommer den allra största delen från Irak, andra länder är Uzbekistan, Bangladesh, Mongoliet och Serbien. De vanligaste yrkesgrupperna är städare och köks- och restaurangbiträden. Under den första tiden efter att den nya lagen trätt i kraft inkom

⁵ Prop. 2007/08:147.

⁶ Prop. 2007/08:147.

⁷ Prop. 2007/08:147.

⁸ Prop. 2007/08:147.

⁹ Migrationsverket (2010d).

ett flertal ansökningar som avvisades på grund av att ansökan inte lämnats i tid. Dessa har dock minskat under året. Några av dem som ansökt om uppehålls- och arbetstillstånd, men fått sin ansökan avslagen eller avvisad har senare lämnat in ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd från utlandet och fått sin ansökan beviljad däri- från.¹⁰

Migrationsverket har under 2009 genomfört åtgärder som med- fört att handläggningstiderna för asylsökande kortats betydligt. Som framgår ovan är en förutsättning för en asylsökande att beviljas AT-UND att handläggningstiden beräknas överstiga fyra månader. Samtidigt är ett krav för att vid ett eventuellt avslag på asylansökan kunna beviljas uppehållstillstånd för arbete att sökanden, med stöd av beviljat AT-UND, haft en anställning i minst sex månader. När handläggningstiderna kortas innebär detta samman- taget att allt färre skulle kunna beviljas uppehålls- och arbetstill- stånd enligt de nya reglerna. Vidare har Migrationsverket också framfört att det ibland kan utgöra ett problem att ansökan om uppehållstillstånd ska ha inkommit till Migrationsverket senast två veckor efter det att beslutet om avslag vunnit laga kraft. Detta har i vissa fall inneburit att ansökan ej hunnit komma verket tillhanda inom den givna tidsgränsen och därför har avvisats utan behand- ling.¹¹

Egenföretagare

Egna företagare kan få uppehållstillstånd i Sverige som när- ingsidkare. Villkoret är att sökanden har sin försörjning ordnad samt att personen har reell förmåga att driva den verksamhet som ansökan gäller. Enligt Migrationsverkets praxis görs en företags- ekonomisk värdering som ska visa att företagsplanerna är realistiska och att företaget kan förväntas bli lönsamt.

Under 2009 har ansökningarna om uppehållstillstånd som egen- företagare ökat. Under de första 12 månaderna med de nya reglerna inkom 282 ansökningar om uppehållstillstånd som egenföre- tagare.¹² Av dessa hade 235 ansökningar behandlats och 126 av dessa hade beviljades.¹³ En ansökan om uppehållstillstånd för egen- företagande tar dock lång tid att behandla. Under 2009 var den

¹⁰ Migrationsverket (2009a).

¹¹ Migrationsverket, möte med enheten för arbetstillstånd, Stockholm.

¹² Perioden 2008-10-15 – 2009-12-01.

¹³ Migrationsverket (2009a).

genomsnittliga handläggningstiden för tillståndsärenden för egenföretagare hela 234 dagar.¹⁴

Vilka yrken hade de som kom till Sverige?

De arbetstagare som har kommit till Sverige har kommit till spridda delar av arbetsmarknaden, dock dominerar några specifika sektorer.

Den ojämförligt största gruppen, knappt 7 300 personer, har kommit som medhjälpare inom jordbruk, trädgård och skogsbruk. Det stora flertalet av dem brukar karaktäriseras som "bärplockare". Under säsongen 2009 upplevdes stora problem med anställningsvillkor för denna grupp. Enligt Migrationsverket har det varit svårt att få medverkan från någon adekvat arbetstagarorganisation vid bedömningen av anställningsförhållanden. För att beviljas ett uppehålls- och arbetstillstånd var förutsättningarna att dessa arbetstagare var anställda i ett utländskt bemanningsföretag och att de hyrdes ut till ett av Skogsbärbranschens Intresseförening (SBIF) godkänt svenskt företag. Under rådande förhållanden har det varit svårt att se vilket kollektivavtal som ska anses reglera verksamheten. Många bärplockare lyckades inte under säsongen 2009 tjäna tillräckligt med pengar för att kunna betala en biljett hem och många åkte hem skuldsatta. Migrationsverket avser att under säsongen 2010 använda en strikt tillämpning av regelverket vid prövningen av ansökningar om arbetstillstånd för plockare av vilt växande bär. Migrationsverket bedömer att komplexiteten i ärendena medför att man inte kommer bemyndiga utlandsmyndigheterna att fatta beslut i dessa ärenden för säsongen 2010, utan ärendena kommer att handläggas och beslutas direkt hos Migrationsverket i Sverige.

Den näst största gruppen består av dataspecialister. En yrkesgrupp inom vilken det bedöms finnas en brist på arbetskraft för närvarande och inom den närmaste framtiden. För övrigt har det kommit arbetstagare såväl inom yrken som kräver längre utbildning eller specialisering, som inom yrken där det inte krävs någon längre utbildning.

¹⁴ Migrationsverket (2010d).

Tabell 4.2 De tio vanligaste yrkesgrupperna bland dem som kom som arbetskraftsinvandrare från länderna utanför EU/EES. År 2009

Yrken	Antal
Medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiskenäringsar	7 259
Dataspecialister	2 202
Storhushålls- och restaurangpersonal	798
Civilingenjörer, arkitekter m.fl.	539
Ingenjörer och tekniker	481
Städare m.fl.	298
Tecknare, underhållare, professionella idrottsutövare m.fl.	278
Köks- och restaurangbiträden	273
Växtodlare inom jordbruk och trädgård	207
Byggnads- och anläggningsarbetare	192

Källa: Migrationsverket (2010a).

Vilka länder kom arbetskraftsinvandrarna ifrån?

Thailand dominerar som ursprungsland för arbetstagare, vilket beror på det stora antalet inom säsongsnäringsar. Dessa har haft kortare arbetstillstånd.

Vad gäller *Indien* är det stora flertalet dataspecialister och mer än 95 procent av de indiska arbetstagarna har ett yrke som kräver en längre utbildning och specialisering. Det vanligaste yrket bland de invandrade arbetstagarna från *Kina* är inom storhushåll och restauranger, men en annan stor grupp är personer med längre och kvalificerade utbildningar. Från *Ukraina* är det framför allt arbetstagare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fisknäringen samt säsongsarbeten som har fått tillstånd. Från *Turkiet* dominerar arbetstagare inom storhushåll och restauranger samt hantering av livsmedel. Bland arbetstagarna från *Bosnien-Hercegovina* arbetar var fjärde av totalt drygt 100 personer som byggnads- och anläggningsarbetare eller städare. Bland övriga är många specialiserade arbetare av olika slag. Av de cirka 160 arbetstagarna från *Irak* finns en stark övervikt mot yrken som kräver låga kvalifikationer (städare är största gruppen). Från *Etiopien* och *Somalia* har endast ett dussin personer kommit.

Preliminära bedömningar från Justitiedepartementet ger vid handen att kanske så många som hälften av arbetstagarna kan betraktas som utstationerade inom ett internationellt företag.

Tabell 4.3 De tio länder utanför EU/EES med störst antal arbetskraftsinvandrare. År 2009

Länder	Antal arbetstagare
Thailand	6 185
Indien	2 009
Kina	1 135
Ukraina	1 082
Turkiet	344
USA	291
Ryssland	264
Vietnam	253
Serbien	209
Kanada	184

Källa: Migrationsverket. (2010a).

För hur lång tid var uppehålls- och arbetstillståndet i Sverige giltigt?

Arbetstillståndet är kopplat till arbetserbjudandet från arbetsgivaren till arbetstagaren. Kravet för att bli folkbokförd i Sverige, och därmed bli berättigad till bosättningsbaserade rättigheter¹⁵, är att man avser att vara bosatt i minst 12 månader. Migrationsverket har visat att under de första knappt 12 månaderna¹⁶ med den nya lagstiftningen har två av tre arbetstagare beviljats ett uppehålls- och arbetstillstånd som är kortare än sex månader. Ett stort antal av dem utgörs av personer med tillstånd i mer säsongsbetonade näringar. Endast var fjärde har beviljats ett tillstånd som överstiger 12 månader.

¹⁵ För att bli folkbokförd krävs att man har för avsikt att bo i Sverige 1 år (365 dagar) och för att ha rätt till bosättningsbaserade rättigheter krävs att man avser att bo här i minst 1 år (366 dagar eller längre)

¹⁶ Perioden 2008-12-15 – 2009-12-01

Tabell 4.4 Längd för de arbetstillstånd som beviljats under den första knappa 12 månaderna med den nya arbetskraftsinvandringslagen.

Tillståndstid	Andel arbetstagare (%)
Kortare än 6 månader	63,5
Mellan 6 och 12 månader	12,5
Mellan ett och två år	10,0
Två år	14,0
Totalt	100

Källa: Migrationsverket (2009).

Behov av fortsatt analys

När en längre tid har gått finns det möjlighet att se i vilken utsträckning arbetskraftsinvandrarerna kvalificerar sig för att stanna i Sverige med ett permanent uppehållstillstånd, hur många som lämnar Sverige för gott eller väljer att lämna Sverige och sedan komma tillbaka för en ytterligare period. Det finns unika möjligheter att med den nya lagstiftningen följa en individ över tiden från invandringstillfället framåt vartefter arbetstagarens legala status förändras (en s.k. kohortansats). En analys baserad på denna typ av faktaunderlag kan svara på frågor om hur en individs yrkeskarriär utvecklas över tiden, hur vanligt det är med en övergång till permanenta uppehållstillstånd, hur utvecklingen ser ut för dem med kortare uppehållstillstånd jämfört med dem som blir folkbokförda här, hur lång den genomsnittliga tiden i Sverige är för dem som lämnar Sverige och andra liknande frågeställningar.

4.3 Rörlighet inom koncerner

Med globaliseringen rör sig kapital och tjänster i allt större utsträckning över nationsgränser. Stora företag bildar koncerner som verkar med delar av sin affärsverksamhet i olika länder. En konsekvens av denna utveckling är en dramatisk ökning av antalet internationella förflyttningar inom koncerner – i sig en form av cirkulär migration.¹⁷

För ett litet och utvecklat land som Sverige, som är starkt beroende av ett fåtal stora multinationella företag så som Ericsson,

¹⁷ Andersson och Thulin (2008).

Volvo, SKF, Tetra Pak och andra, blir företagens möjligheter att rekrytera eller sända ut arbetskraft i global skala allt viktigare. Tillgång till kvalificerad kompetens är en förutsättning när företagen ska ta ställning till var huvudkontor och centrum för forskning och utveckling ska förläggas. Dessa val får långtgående samhällsekonomiska konsekvenser för det land som drar det längsta strået i form av tillhandahållande av arbetstillfällen, skatteintäkter och långsiktig kompetensförsörjning och tillväxt.¹⁸ Regelverket kring arbetskraftsinvandring är av stor betydelse vid global rekrytering. Med det nya regelverket som trädde i kraft i december 2008 har företagen fått nya möjligheter att förflytta och rekrytera utom-europeisk arbetskraft på ett effektivare och enklare sätt.

Svenska företag och global rekrytering

Kommitténs kontakter med ett tiotal multinationella företag med bas i Sverige¹⁹ som samtliga rekryterar globalt, visar att i storleksordningen 150 personer, som är anställda inom koncernen och har sitt ursprung i länder utanför Europa, årligen utsänds till Sverige på s.k. expatriatkontrakt.²⁰ Motsvarande siffra för utstationerade svenskar som arbetar på expatriatkontrakt vid kontor med säte utanför EU, är omkring 725 personer.²¹ Flera företag har dock sett en minskning av antalet expatriater till förmån för andra utstationeringsformer, framför allt p.g.a. att det är en alltför kostsam kontraktsform.

Många företag vittnar om en ökad internationalisering inom koncerner, inte minst med avseende på personalförsörjnings- och

¹⁸ Ekholm (2008).

¹⁹ Ericsson, Tetra Pak, Volvo, SKF, Electrolux, Atlas Copco, SEB, ABB, Alfa Laval samt IKEA.

²⁰ Expatriat betyder ordagrant *person som bor och arbetar (är stationerad) utomlands*. Ordet expatriat används inom många företag som ett allmänt begrep för en utlandsarbetande person. Fritt översatt handlar det om en person som arbetar i ett annat land än det där vederbörande normalt verkar. Begreppet expatriat säger dock inget om vem som har det juridiska ansvaret för en anställning. (ur ”PTKs handbok för arbete utomlands”). Karaktäriserande för s.k. expatriatkontrakt i denna kontext är att dessa omfattas av goda villkors- och förmånpaket som bl.a. inkluderar försäkringar för hela familjen, avgifter för dagis och skolor för barnen, tillägg för medföljande make/maka etc. Tanken med dessa kontrakt är att företaget täcker upp med försäkringar etc. så att den anställde fortsatt omfattas av samma ersättningsnivåer som det svenska sociala skyddsnetet ger. Dessa kontrakt är således mycket kostsamma för företag varför en tendens mot färre expatriatkontrakt till förmån för rekrytering av medarbetare på lokala villkor, kan noteras inom många koncerner. Noteras i detta sammanhang bör även att själva flyttkostnaden i samband med utstationering av en arbetstagar är substansiell.

²¹ E-postbaserad enkätundersökning med ovan nämnda företag i februari 2010.

rekryteringsfrågor. Flertalet företag annonserar i dag ut samtliga tjänster inom den globala koncernen och använder ett gemensamt webbaserat rekryteringsverktyg. Resultatet har blivit en snabbt ökande cirkulär rörlighet inom koncernen som skapar nya möjligheter för kompetensförflyttning men också för kompetensutveckling och möjligheter till nya erfarenheter på individnivå.

Cirkulär migration inom koncerner – exemplet Ericsson

Ericsson, med totalt 82 500 anställda i 140 länder, är ett typexempel på ett multinationellt storföretag med en global verksamhet såväl avseende produktion och FoU som försörjning av humankapital. Företaget har idag 1 500 expatriater vid kontor runt om i världen, av vilka 10 procent befinner sig i Sverige. Både utländska expatriater som kommer till Sverige och svenskar som utstationeras i andra länder, rekryteras på tidsbestämda kontrakt motsvarande upp till 12 månader (korttidskontrakt) eller över 12 månader (långtidskontrakt). Denna grupp har dock minskat successivt under senare år, framförallt p.g.a. de höga kostnader som omgärdar denna anställningsform, och expatriater skickas i dag bara ut för renodlade specialistuppdrag där lokal kompetens saknas. I stället har den interna rekryteringen inom den globala koncernen ökat markant, s.k. *local-to-local hire*. Vid denna typ av förflyttningar gäller lokala arbetsvillkor i tjänstgöringslandet. Syftet är att stimulera rörlighet inom koncernen för att dra nytta av de positiva konsekvenser i form av kompetensförflyttning och generell kompetenshöjning som ett sådant system medför. Alla arbetstagare erbjuds möjlighet till två års tjänstledigt för att tjänstgöra inom en annan del av koncernen, i ett annat land, förutsatt att man erbjudits en tjänst. Alla tjänster utannonseras på företagets globala hemsida och rekryteringsprocessen, som är globalt konstruerad, är helt webbaserad.

Ericsson har kunnat konstatera att det nya, interna rekryteringssystemet bidragit till en snabbt växande rörlighet inom koncernen, som i många fall har uppenbara cirkulära inslag. När Ericssons kontor i USA skulle rekrytera 12 personer för tjänstgöring i Mumbai, Indien, kunde man t.ex. notera att 11 av 12 rekryteringar var personer av indiskt ursprung.²²

²² Presentation av Cecilia Calais och Anna Milstig, kommitténs seminarium: *Migrationens betydelse för den svenska arbetsmarknaden*, 2010-03-12.

EU:s direktiv för utstationering av anställda

EU:s direktiv för utstationering av anställda i samband med tillhandahållande av tjänster²³ som antogs i december 1996, syftar till att garantera vissa villkor för arbetstagare som av sin arbetsgivare utstationeras för tidsbegränsad tjänstgöring i ett annat EU-land. Med utstationerad arbetstagare avses enligt direktivet arbetstagare som under en begränsad tid utför arbete inom en annan medlemsstats territorium än där han eller hon vanligtvis arbetar. Direktivet omfattar tre typer av utstationeringar.

Den första rör utstationering enligt ett avtal mellan arbetsgivaren och mottagaren av tjänsten i värdlandet. Den andra typen avser situationer när den anställda utstationeras till ett företag i värdlandet inom arbetsgivarens koncern.²⁴ Den tredje formen av utstationering avser bemanningsföretag som hyr ut arbetskraft till användarföretag i värdlandet.²⁵

Enligt direktivet är medlemsländerna skyldiga att, oavsett vilken lag som gäller för anställningsförhållandet, garantera att vissa villkor på arbetsrätts- och arbetsmiljöområdet i värdstaten tillämpas på utstationerade arbetstagare. Det rör sig bl.a. om längsta arbetstid och kortaste vilotid, minsta antal betalda semesterdagar per år, minimilön, hälsa och säkerhet på arbetsplatsen samt vissa villkor på diskrimineringsområdet. Sverige har genomfört direktivet genom utstationeringslagen²⁶ som är tillämplig även på utstationeringar från tredje land.

4.4 Internationella studenter

Internationella studenter – kvalificerad arbetskraft och resurs för utveckling

Internationella studenter är en relativt stor och viktig grupp vad gäller inflyttning till Sverige. Under läsåret 2008/2009 kom drygt 24 000 nya internationella studenter och de senaste åren har fler än 30 000 utländska studenter studerat i Sverige varje år.²⁷ De internationella studenterna är redan i någon mån cirkulärmigranter, en

²³ Direktiv 96/71/EG.

²⁴ S.k. intra-corporate transferee.

²⁵ EU-upplysningen, Sveriges riksdag, www.eu-upplysningen.se

²⁶ Lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare.

²⁷ Högskoleverket/SCB (2010).

flyttning från, och tillbaka till, ursprungslandet ligger i utbytesstudiernas natur. De internationella studenterna är ofta unga, välutbildade personer som tillfälligt kommer till Sverige i syfte att ytterligare förstärka sina kvalifikationer och meriter. De utgör med sin speciella kompetens en nyckelgrupp både som potentiella arbetskraftsinvandrare i Sverige och som högkvalificerad resurs som vid återvändandet kan bidra till utvecklingen i sina hemländer.

Internationella studenter är en grupp som i stor utsträckning har utbildning inom något av de områden där det finns en efterfrågan på arbetskraft i Sverige. En stor del av de internationella studenterna studerar inom det tekniska området där det finns flera bristyrken.²⁸ De internationella studenternas möjlighet att komma in på den svenska arbetsmarknaden påverkas positivt av att de redan har en erfarenhet av Sverige, de har ibland studerat svenska och har en utbildning som åtminstone till viss del är svensk. Eftersom gäststudenterna också har möjlighet att arbeta extra vid sidan av studierna utan ett speciellt arbetstillstånd, har en del redan viss erfarenhet av den svenska arbetsmarknaden. Detta borde göra gäststudenterna till en attraktiv grupp för svenska företag, samtidigt som de redan har kopplingar till Sverige. Steget att ta ett arbete här torde således inte vara så stort.

En stor majoritet av studenterna återvänder vanligen efter studierna till sina ursprungsländer. För den grupp studenter som skulle vilja stanna i Sverige efter avklarade studier ökade dock möjligheterna med den förändring som skedde i samband med att det nya regelverket om arbetskraftsinvandring trädde i kraft den 15 december 2008. Det nya regelverket innebär för de internationella studenternas del att de inte längre måste lämna landet för att söka arbetstillstånd från sitt ursprungsland om de blivit erbjudna arbete i Sverige. Villkoret är att studenten slutfört 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskningsutbildning och fortfarande har giltigt uppehållstillstånd i Sverige.²⁹

Även de studenter som inte väljer att stanna i Sverige i ett första skede tar med sig erfarenheten från Sverige tillbaka till ursprungslandet. Dessa är naturligtvis i första hand en grupp som kan bidra till utvecklingen i ursprungslandet, men de kan också utgöra en viktig grupp när svenska företag ska etablera sig eller rekrytera i utlandet.

²⁸ Se kapitel 5.

²⁹ Prop. 2007/08:147.

Fakta om internationella studenter i Sverige

Antalet utländska studenter ökar på de svenska universiteten och högskolorna, i dag är cirka en fjärdedel av alla nyinskrivna studenter personer som kommer inresande till Sverige.³⁰ På de utbildningar på avancerad nivå som startade hösten 2007 var fler än hälften av de registrerade studenterna utländska.³¹ Läsåret 2008/2009 studerade 36 000 internationella studenter i Sverige.^{32 33}

Utbytesstudenter och fritt inresande studenter

Av de utländska studenter som var inskrivna under höstterminen 2009 var drygt varannan en student som kommit inom ett utbytesprogram med ett utländskt partneruniversitet.³⁴ Övriga var så kallade *free movers*, eller fritt inresande studenter, som själva organiserat sin utbildning i Sverige.³⁵ Fritt inresande studenter har inte, till skillnad från utbytesstudenterna, något hemuniversitet att återvända till för att få sin examen.

Skillnaderna mellan utbytesstudenter och fritt inresande studenter är stor vad gäller ålder, utbildningsnivå, ursprungsland och studietid i Sverige. De flesta internationella studenter är under 25 år, men fritt inresande studenter är ofta något äldre än utbytesstudenterna. Detta beror delvis på att det är vanligare att de studerar ett helt program i Sverige, oftast på avancerad nivå, och därmed redan har en examen från sitt ursprungsland.³⁶ Detta påverkar även den generella studietiden i Sverige som är längre för dem än för utbytesstudenter, vilka ofta bara stannar en eller två terminer och oftast läser fristående kurser. Läsåret 2008/2009 stannade 75 procent av studenterna på utbytesprogram i Sverige endast en termin, medan motsvarande siffra för fritt inresande studenter bara var 22 pro-

³⁰ Högskoleverket (2009a).

³¹ Högskoleverket (2008).

³² Högskoleverket (2010).

³³ Den stora ökningen av utländska studenter gör att arbetsbördan på Utlandsmyndigheterna som ska bistå Migrationsverket i bedömningen av ansökningsärendena har ökat väsentligt. Samtidigt har Riksrevisionen uppmärksammat att så många som en fjärdedel av de som beviljats tillstånd för studier kan ha rest in i Sverige av andra skäl. Detta ställer höga krav på granskning av de dokument som bifogas ansökningshandlingarna och gör att ansökningstiden förlängs. (RiR 2009:29).

³⁴ Det finns t.ex. ett 100-tal avtal bara mellan svenska och kinesiska universitet och högskolor med utbyte av varierande karaktär och intensitet.

³⁵ Högskoleverket (2009a).

³⁶ Högskoleverket/SCB (2010).

cent.³⁷ Detta tyder på att andelen fritt inresande studenter som examineras i Sverige är relativt stor. Många avslutar alltså sin studietid i Sverige och är redo att komma ut på arbetsmarknaden.

Europa dominerar, men Asien blir allt viktigare

Det enskilt största ursprungslandet för internationella studenter är Tyskland och studenter från Europa är den största gruppen totalt sett. I utbytesprogrammen är de europeiska studenterna helt dominerande, cirka 80 procent kommer från Europa. Även studenter från Asien och Nordamerika är stora grupper bland utbytesstudenterna.³⁸ Övervikten för europeiska studenter kan ha flera skäl, bland annat gör den fria rörligheten inom EU att det är enkelt för medborgarna att studera i andra medlemsländer. De europeiska länderna har också generellt sett lägre egenavgifter på universiteten och en överenskommelse inom EU garanterar rätt att studera i vilket EU-land som helst på samma villkor som de inhemska studenterna. Detta gör att det är förhållandevis billigt att studera i andra EU-länder. Slutligen finns en rad utbytesprogram som stöts av EU som underlättar för studenter som vill studera i andra medlemsländer.³⁹

Bland de fritt inresande studenterna kommer ungefär hälften från länder i Europa och cirka en tredjedel kommer från Asien. Bland de internationella studenterna totalt sett är andelen män större än andelen kvinnor, under läsåret 2008/2009 var fördelningen 53 procent män och 47 procent kvinnor. Det är framför allt bland studenter från vissa asiatiska länder och främst inom de tekniska området som övervikten för män är mycket stor.⁴⁰

Av de tio största ursprungsländerna är fem europeiska länder, men Kina är näst störst efter Tyskland och ytterligare tre asiatiska länder återfinns bland de tio största. Även om Europa fortfarande dominerar bland ursprungsländerna ökar andelen inresande studenter från övriga världen, inte minst från Asien. Europa är ännu överlägset störst med 15 600 inkommande studenter läsåret 2008/2009. Antalet studenter från Europa ökar också fortsatt, dock inte i samma takt som antalet studenter från Asien. De senare har mångdubblats på bara ett par år, från 512 studenter läsåret 1998/1999 till närmare

³⁷ Höskoleverket/SCB (2010).

³⁸ Höskoleverket/SCB (2010).

³⁹ IOM (2008).

⁴⁰ Höskoleverket/SCB (2010).

11 000 studenter läsåret 2008/2009.⁴¹ I statistiken märks också en stor grupp med okänt ursprungsland, vilka övervägande torde utgöras av fritt inresande studenter från Norden och EU. Medborgare från dessa länder behöver inte ansöka om uppehållstillstånd i Sverige, utan har uppehållsrätt.

När det gäller utomeuropeiska studenter är det en stor asiatisk övervikt bland dem som ansökt och beviljats uppehållstillstånd för studier i Sverige. Kina är ojämförligt störst, följt av Pakistan, Iran, Turkiet och Indien. Andelen afrikanska gäststudenter är fortfarande liten.⁴²

Ekonomi och teknik är populära ämnen

Även vad gäller studieinriktning skiljer sig utbytesstudenterna från de fritt inresande studenterna. Utbytesstudenterna studerar i större utsträckning samhällsvetenskap, ekonomi och juridik medan de fritt inresande studenterna i högre grad studerar tekniska ämnen. Närmare hälften av de fritt inresande studenterna studerar inom det tekniska området och därefter kommer samhällsvetenskap och ekonomi med cirka 20 procent av studenterna.⁴³ Denna fördelning speglas i att Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) har det största antalet utländska studenter av de svenska universiteten, 4 400 studenter under läsåret 2008/2009.⁴⁴ Blekinge tekniska högskola har den största andelen utländska studenter på sina utbildningar, drygt 28 procent av studenterna under läsåret 2008/2009. Även KTH och Chalmers tekniska högskola har hög andel internationella studenter, 25 respektive 17 procent.⁴⁵

Utbildning på hög nivå

En stor del av de utländska studenterna, framför allt fritt inresande studenter, återfinns på program och kurser på avancerad nivå. Det beror inte minst på att utbudet av program som genomförs på engelska är betydligt större på avancerad nivå. Andelen utländska studenter är hög också bland forskarstudenterna. Närmare 4 200

⁴¹ Högskoleverket/SCB (2009a) och Högskoleverket/SCB (2010).

⁴² Migrationsverket (2008).

⁴³ Högskoleverket/SCB (2010).

⁴⁴ Högskoleverket/SCB (2010).

⁴⁵ Enligt uppgift från Högskoleverket.

utländska studenter läste forskarutbildning i Sverige under höstterminen 2008, dessa utgjorde cirka 21 procent av det totala antalet forskarstuderande. Även bland forskarstudenterna är trenden en allt större andel utländska studenter. Under 2008 påbörjade drygt 1 000 utländska studenter doktorandutbildning i Sverige. Dessa utgjorde cirka en tredjedel av det totala antalet nya doktorander.⁴⁶ Könsfördelningen bland de utrikes födda doktoranderna som påbörjade doktorandutbildning under 2008 skiljer sig mycket åt från gruppen som helhet. Bland de utrikes födda doktoranderna är hela 64 procent män och endast 36 procent är kvinnor, medan det för gruppen som helhet är jämn könsfördelning.

Även bland de forskarstuderande dominerar Asien. Mer än en tredjedel av de nya utländska doktoranderna kommer från Asien, där Kina och Pakistan är de största ursprungsländerna. De ämnesområden som har störst andel utländska studenter är teknikvetenskap, medicin, naturvetenskap och samhällsvetenskap. Att teknik är ett stort ämne avspeglas också i att KTH och Luleå Tekniska Universitet har den största andelen utländska studenter bland sina nybörjare – 58 procent. De universitet som tar emot flest utländska forskare sett till antalet är KTH, Lunds universitet och Karolinska Institutet.⁴⁷

Internationell utblick

Även i ett internationellt perspektiv ökar andelen studenter som någon gång under sin studietid studerar i ett annat land. År 2004 studerade 2,7 miljoner personer utanför sitt eget land, tre gånger så många som för 20 år sedan. Den politiska frågan om internationella studenter har de senaste åren ändrat karaktär, det handlar nu mer än tidigare om affärsstrategiska och ekonomiska överväganden. Tidigare har internationellt studentutbyte präglats av att en mindre grupp toppstudenter flyttat utomlands för en kortare period för att därefter åka tillbaka till sitt hemland. Politiken kring internationella studenter i dag kännetecknas allt mer av strategier för att dra nytta av studentströmmarna. Förutom möjligheten att rekrytera högt kvalificerad arbetskraft till en alltmer globaliserad arbetsmarknad har internationella studenter blivit en lukrativ affärsidé i många länder. I de flesta länder omfattas inte utländska studenter av

⁴⁶ Högskoleverket/SCB (2009b).

⁴⁷ Högskoleverket/SCB (2009b).

nationella bidragssystem för studier utan ger en extra inkomst för universiteten. Det har också blivit vanligare att etablerade universitet i väst startar filialer i andra länder och på så sätt exporterar utbildning direkt in på den växande marknaden. Detta är vanligt inte minst i Kina och andra asiatiska länder där efterfrågan på utbildning har växt i snabb takt de senaste åren.⁴⁸ Internationella studenter är också viktiga för universiteten eftersom de generellt anses bidra till en kvalitetsförbättring av utbildningen. Ett ökat antal studenter kan ge ett ökat utbildningsutbud och samtidigt bidrar utländska studenter till att det ställs högre krav på att utbildningen är konkurrenskraftig i ett internationellt perspektiv.⁴⁹

Att europeiska länder är så dominerande som ursprungsländer för de internationella studenterna i Sverige är i linje med en generell tendens att internationella studenter i stor utsträckning studerar i andra länder i sin egen region. Detta gäller speciellt för Europa. Även afrikanska studenter väljer ofta att studera i Europa, medan Nordamerika är mest populärt hos asiatiska studenter.⁵⁰ Asien är dock på uppgång i hela världen och Kina är det kvantitativt största ursprungslandet följt av Sydkorea och Indien. Det kvantitativt största mottagarlandet är USA följt av Storbritannien och Tyskland.⁵¹

Avgifter för studenter från tredje land

Sverige går nu i likhet med många andra länder mot ett system med avgifter för internationella studenter. Regeringen föreslog i februari 2010 i en proposition till riksdagen att utländska studenter från och med höstterminen 2011 ska betala en avgift för sina studier i Sverige. Avgifter ska tas ut både på grundnivå och på avancerad nivå. Utbildning på forskarnivå kommer även fortsatt att vara avgiftsfri, dock finns redan i dag krav på att den forskarstuderande har egen försörjning, antingen genom stipendier eller genom doktorandlön från universitetet. Avgiftssystemet ska inte gälla för studenter från Norden och EU eftersom de enligt EES-avtalet har rätt att studera i Sverige på samma villkor som svenska medborgare.

⁴⁸ Detta gäller också svenska universitet, bl.a. har Karolinska Institutet ett eget minicampus på Pekings Universitet och Chalmers har ett eget "minicampus" på Taiwan Jiaotong University.

⁴⁹ IOM (2008).

⁵⁰ IOM (2008).

⁵¹ OECD (2009).

Storleken på avgiften ska bestämmas av respektive universitet och ska till fullo täcka universitetets utgifter för utbildningen.⁵²

Det finns en oro, inte minst från universitetens sida, att införandet av ett avgiftssystem kommer att innebära att färre utländska studenter söker sig till Sverige. Detta skulle i sin tur påverka kursutbudet, främst på avancerad nivå där utländska studenter dominerar på många utbildningar. Det finns också en oro för att införandet av avgifter i förlängningen kommer att påverka arbetsmarknaden, framförallt inom det tekniska området, eftersom utbudet av nyutexaminerade utbytesstudenter skulle minska. Även bland diasporagrupper finns en oro för att det nya systemet kan komma att innebära att det blir svårare för studenter från vissa länder, främst i Afrika, att studera i Sverige.

Universiteten lyfter fram behovet av ett väl fungerande system för stipendier. Behovet av ett utökat stipendiesystem för utländska studenter betonas även i Globaliseringsrådets rapport som presenterades i maj 2009. Där framhålls att ett utökat stipendiesystem är viktigt för att fortsatt kunna attrahera begåvade studenter från andra länder när ett avgiftssystem införs.⁵³

I regeringens proposition föreslås också att två stipendieprogram ska införas, ett som riktar sig till studenter från de länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete och ett som riktar sig till studenter från andra länder utanför EU/EES. Regeringen menar i sin proposition att ett införande av ett avgiftssystem, i kombination med ett system för stipendier, inte ska leda till minskat antal utländska studenter. Tvärtom kan universiteten genom att ta betalt för sina tjänster höja utbildningens kvalitet och därmed stärka sin konkurrenskraft.⁵⁴

Från student till arbetstagare

Många av de studenter som kommer till Sverige vill gärna få med sig en erfarenhet av svensk arbetsmarknad innan de åker tillbaka till sitt ursprungsland. Detta kan ske antingen genom en tids praktik i Sverige som en del av utbildningen eller genom att arbeta en period

⁵² Prop. 2009/10:65.

⁵³ Ds 2009:21.

⁵⁴ Prop. 2009/10:65. En diskussion om universitetens rekrytering av utländska studenter har pågått länge, och kritiska röster menar att universitet med vikande studentunderlag fyllt platserna med utländska studenter för att undvika nödvändiga reformer. Dessa menar att universiteten genom att ta betalt för utbildningen i stället nu får utrymme att höja dess kvalitet.

efter avslutade studier. De flesta studenterna som skulle vilja stanna i Sverige efter avslutad utbildning avser dock inte primärt bosätta sig i Sverige permanent, men en erfarenhet av ett annat lands arbetsmarknad är en viktig merit när de i ett senare skede återvänder till ursprungslandet eller flyttar vidare. Denna kännedom om den utländska arbetsmarknaden ökar anställningsbarheten och gör det möjligt att göra större löneanspråk väl tillbaka i hemlandet.

För många utländska studenter, som gärna skulle vilja stanna, är det dock svårt att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Internationella studenter som har uppehållstillstånd för studier i Sverige får arbeta utan arbetstillstånd under den tid de har uppehållstillstånd för studier. Sedan det nya regelverket för arbetskraftsinvandring trädde i kraft kan utländska studenter ansöka om arbetstillstånd i Sverige utan att lämna landet. Villkoret är att studenten klarat av motsvarande minst en termins studier i Sverige.⁵⁵ De internationella studenter som får erbjudande om arbete och stannar i Sverige efter examen är dock relativt få i jämförelse med andra länder. Under 2009, det första året med det nya regelverket, beviljades endast 435 före detta studenter arbetstillstånd i Sverige. De flesta före detta studenter som beviljats arbetstillstånd kommer från Pakistan, Bangladesh och Kina – länder från vilka det också kommer ett stort antal studenter. De vanligaste yrkena för före detta studenter är köks- och restaurangbiträden, dataspecialister och civilingenjörer och arkitekter.⁵⁶

Enligt både universiteten och rekryteringsföretag som arbetar med studentrekrytering är språket en viktig orsak till att studenterna har svårt att få arbete. Det finns ett mycket stort intresse från de utländska studenternas sida av en kontakt på arbetsmarknaden, men företagen efterfrågar i stor utsträckning personal som behärskar svenska. Bristande språkkunskaper hos studenterna är också en anledning till att det nya regelverket för arbetskraftsinvandring ännu inte fått någon större effekt, menar universiteten och rekryterarna; det finns inte någon efterfrågan hos företagen för studenter som inte talar svenska. Ett annat problem som framhålls är att många arbetsgivare inte har erfarenhet av eller kunskaper om att anställa personer med delvis utländsk utbildning. I branscher som har brist på kvalificerad personal eller på större företag upplevs detta dock som ett mindre problem. En annan aspekt är att de studenter som redan lämnat sitt hemland ofta är flyttbenägna, om

⁵⁵ Prop. 2007/08:147.

⁵⁶ Migrationsverket (2009).

studenten får ett bra erbjudande från ett annat land finns inte någon anledning att stanna just i Sverige. Innan lagändringen rekryterades efter avslutad utbildning bland annat många utländska studenter från KTH till Norge.

Sambanden mellan utlandsstudier och migration

Det finns ingen komplett bild över kopplingen mellan utlandsstudier och migration, men klart är att det finns ett tydligt samband. I ett internationellt perspektiv är de drygt 400 studenterna som valt att stanna i Sverige sedan det nya regelverket för arbetskraftsinvandring trädde i kraft en mycket låg andel. I till exempel Storbritannien stannade drygt en fjärdedel av de utländska studenterna kvar för att arbeta efter läsåret 2004–2005 och i Kanada räknar man med att cirka 15–20 procent av alla utländska studenter stannar för att förvärvsarbeta.⁵⁷ Huruvida den låga andelen för internationella studenter i Sverige står sig återstår att se, men en viktig faktor vid internationella jämförelser är att språket som utgör ett hinder för utländska studenter att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Samtidigt är språket inte hela förklaringen; uppgifter från Norge visar att 18 procent av de studenter som hade sitt ursprung i ett land utanför EES och studerade i Norge mellan 1991 och 2005, stannade en period i Norge efter studierna. Att så få studenter får möjlighet att stanna i Sverige efter studierna tyder på att arbetsgivarna i stor utsträckning inte är medvetna om den resurs för arbete i Sverige som de internationella studenterna utgör.

Frågeställningar om cirkulär migration bör finnas med som en utgångspunkt när policy för internationellt studentutbyte diskuteras och formuleras. Utbytesstudenterna är av stort värde både för Sverige och för ursprungslandet. Om studenterna har haft en lyckad studieperiod här blir de på många sätt ambassadörer för Sverige efter att de har avslutat sin vistelse. Detta kan främja både handel och relationer mellan länderna. Det är därför av stor vikt att ta tillvara potentialen i de internationella studenterna. Åtgärder för att underlätta studier i svenska och annan integration för att göra gruppen mer åtråvärd på den svenska arbetsmarknaden kan övervägas. Kontakten mellan det svenska samhället och de internation-

⁵⁷ IOM (2008).

ella studenter som flyttat från Sverige kan också utökas för att stimulera cirkulär migration till Sverige.

4.5 Personer som vistas i Sverige utan uppehållstillstånd

Det finns en grupp människor som vistas utan tillstånd i Sverige och som därmed inte går att återfinna i officiell statistik. På grund av detta går det heller inte att veta säkert hur många det handlar om, men uppskattningar från frivilligorganisationer tyder på mellan 25 000 och 50 000 personer.

Bland dem som finns i Sverige utan tillstånd finns olika grupper. Den största är förmodligen tidigare asylsökanden som fått avslag på sin asylansökan men inte har lämnat landet. För närvarande finns cirka 19 000 ärenden där asylsökande avvikit före avvisning, men av dessa är det ungefär hälften som kan förmodas vara kvar i landet. Sedan finns ytterligare en grupp som tidigare fått avslag, men vars ärende har preskriberats efter att den fyra år långa preskriptionstiden löpt ut. Cirka 3 000 ärenden per år preskriberas, av dessa har vissa sedan länge lämnat landet, andra lämnar kort efter preskriberingen in en ny ansökan om asyl. En annan grupp är tidigare asylsökanden som utvisats men som på nytt rest in i landet. Uppskattningsvis handlar det om ett par tusen som för närvarande finns i Sverige.

Förutom tidigare asylsökanden som stannat i landet efter ett avvisningsbeslut finns även grupper som kommit in i landet med tillstånd och därefter stannat när tillståndet gått ut. Till dessa hör bl.a. personer som tidigare har haft arbetstillstånd eller tillstånd för studier. Ofta fortsätter de sitt liv som tidigare och vet inte alltid om att de lever i Sverige utan tillstånd. I denna grupp finns även anhöriginvandrare som gift sig eller blivit sambo med en person med svenskt uppehållstillstånd, men där förhållandet brustit och personen trots det stannar kvar i Sverige. Det finns också de som rest in med vanligt turistvisum och sedan stannat kvar i Sverige. Ungefär 200 000 personer reser på detta sätt in i Sverige varje år och det finns i dag ingen kontroll av att de som rest in på turistvisum verkligen lämnar landet. Ytterligare en grupp är personer som fått visering till ett annat land i Schengensamarbetet och därmed kan resa fritt inom Schengenområdet. Vissa av dessa kan sannolikt ha kommit till Sverige och stannat kvar då visumet gått ut.

Slutligen finns de som rest in visumfritt. Beräkningar tyder på att det handlar om ett par tusen personer i vardera av dessa kategorier som i dag lever i Sverige utan att vara registrerade. Uppgifter från frivilliga vårdmottagningar för personer utan tillstånd att vistas i landet tyder dock på att de personer som befinner sig här utan tillstånd till största delen är före detta asylsökanden, eftersom denna grupp utgör en stor majoritet av dem som söker vård på dessa mottagningar.⁵⁸

Många av de som befinner sig utan tillstånd i Sverige arbetar, ofta under dåliga förhållanden. Fackligt center för papperslösa bedömer att det bara i städbranschen arbetar cirka 4 000 personer som är utan tillstånd. I hotell och restaurangbranschen är förhållandena liknande. Totalt inom LO:s områden uppskattar centret att det finns närmare 10 000 arbetstagare utan tillstånd, till dessa kommer också barn och personer som inte arbetar.⁵⁹

⁵⁸ Avsnittet bygger på beräkningar av Sanna Vestin, Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR).

⁵⁹ Fackligt center för papperslösa, www.fcfp.se

5 Migration och arbetsmarknad

5.1 Utrikes födda på arbetsmarknaden

Arbetsmarknaden styrs av samspelet mellan efterfrågan och utbud av lediga tjänster och tillgänglig arbetskraft. Utbudet av lediga tjänster och tillgången på arbetskraft varierar över tiden beroende på bl.a. konjunkturläge, pensionsavgångar, olika storlek på årskullar och andel som går direkt ut på arbetsmarknaden respektive vidareutbildar sig under olika perioder. Migration har alltid haft betydelse för att möta konjunktursvängningar och andra förändringar på arbetsmarknaden. I matchningen mellan utbud och efterfrågan ska arbetsgivarna hitta rätt person att utföra arbetsuppgifterna, samtidigt som arbetstagaren ska hitta rätt tjänst utifrån sina kvalifikationer. Cirkulärmigranter kan utgöra ett viktigt tillskott på arbetsmarknaden under perioder av arbetskraftsbrist och i sektorer där det saknas personal med rätt kvalifikationer.

Möjligheten att komma in på arbetsmarknaden avgörande för kompetensutvecklingen

En förutsättning för att personer som kommer till Sverige, och därmed är potentiella cirkulärmigranter, ska kunna bidra till utvecklingen i sitt ursprungsland är att den kompetens som personen bär med sig till Sverige kontinuerligt förvaltas och utvecklas. En viktig del i att förvärva ny kunskap är möjligheten att få ett arbete i Sverige. Som arbetskraftsinvandrare är förutsättningen för att få ett uppehålls- och arbetstillstånd att man direkt tillträder en tjänst. För migranter som kommit av andra skäl gäller inte detta, men oavsett invandringskäl spelar möjligheten att få ett arbete en avgörande roll för individens kompetensutveckling och integration. Frågan om utrikes föddas deltagande på arbetsmarknaden är också en viktig samhällsekonomisk fråga. I takt med att den svenska befolk-

ningen blir allt äldre ökar försörjningsbördan för dem som är i yrkesverksam ålder. Att ta vara på den resurs som de utrikes födda utgör är följaktligen centralt för att migrationen ska ge positiva utvecklingseffekter både i Sverige, i ursprungsländerna och för den enskilde individen.

Anknytningen till arbetsmarknaden är sämre bland utrikes födda

Hur stor anknytningen till arbetsmarknaden är inom en viss grupp kan mätas på flera olika sätt, dels genom arbetskraftsdeltagande, dels genom sysselsättningsgrad och dels genom andelen arbetslösa.¹ För utrikes födda noteras både lägre arbetskraftsdeltagande, lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet än för personer födda i Sverige, även om variationen inom gruppen är mycket stor. Under 2009 var sysselsättningsgraden i åldersgruppen 15–74 år 56 procent bland utrikes födda medan sysselsättningsgraden för inrikes födda var 66 procent. Skillnaden är större mellan inrikes och utrikes födda kvinnor än män.² Sysselsättningsgraden har generellt sett gått ned som en konsekvens av den ekonomiska krisen, men nedgången i ekonomin har inte drabbat utrikes födda i så stor utsträckning som väntat. Utrikes födda, speciellt de nyanlända, drabbas oftare av uppsägningar i samband med konjunktursvängningar, dels för att de ofta tillhör de senast anställda, dels för att de mer ofta än infödda har osäkra anställningsformer så som timanställning och tillfälliga arbeten.³ De senare årens ekonomiska kris har dock i huvudsak slagit mot arbeten inom industrin som framförallt sysselsatt inrikes födda, men nedgången har också märkts av inom bl.a. tjänstesektorn som sysselsätter många utrikes födda.

Det är många olika faktorer som påverkar sysselsättningsgraden i olika grupper. En studie från SCB visar att den viktigaste faktorn är *tiden i Sverige*. Det är svårt för nyanlända invandrare att komma in på arbetsmarknaden. År 2007 var mindre än en tredjedel av de migranter som varit i Sverige två år eller kortare yrkesverksamma.

¹ *Arbetskraftsdeltagandet* inkluderar både dem som har ett arbete och dem som söker arbete, gruppen *sysselsatta* inkluderar dem som under en referensvecka arbetat minst en timme som arbetstagare, egen företagare eller som oavlönad medarbetare samt dem som hade anställning men var tillfälligt frånvarande under referensveckan. Även personer som deltar i vissa arbetsmarknadspolitiska program räknas som sysselsatta. Personer som är föräldralediga eller som studerar räknas inte som sysselsatta. (SCB 2009c).

² SCB (2009c). Notera att denna studie avser åldersgruppen 20–64 år.

³ SCB (2009c).

Andelen sysselsatta bland dem som varit i Sverige längre än 20 år var samtidigt närmare 70 procent.⁴

Även *skälen för bosättning* utgör en viktig faktor bakom migrantens möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden. Bland dem som kommit till Sverige som asylsökande och beretts skydd här har bara var tionde person fått sysselsättning året efter invandringen. Därefter ökar sysselsättningsnivån successivt, men fortfarande efter sex till sju år är hälften utan sysselsättning och tio år efter invandringen har bara 60 procent sysselsättning. För dem som kommit till Sverige som arbetskraftsinvandrare eller för att studera är däremot andelen som har arbete efter tio år i Sverige stor, runt 75 procent. Samtidigt är det betydligt färre i dessa grupper som är kvar i Sverige tio år efter invandringen. En anledning till detta kan vara att dessa flyttat till Sverige med avsikten att stanna ett par år för att öka sin kompetens och sedan återvända till sitt ursprungsland eller flytta vidare. Det kan också till viss del bero på att de som inte funnit sysselsättning inte heller har stannat kvar i landet i lika stor utsträckning som dem som kommit av asylskäl eller genom familjeanknytning.⁵

Även *utbildningsnivån* är viktig för etablering på arbetsmarknaden. Högutbildade är sysselsatta i högre utsträckning än lågutbildade. Bland dem som endast har förgymnasial utbildning är andelen som har arbete ett år efter invandringen till Sverige mindre än 20 procent och efter tio år hade fortfarande bara hälften sysselsättning. Detta kan jämföras med dem som har eftergymnasial utbildning där andelen sysselsatta efter tio år är drygt 70 procent. Utbildningsnivån är generellt något lägre bland utrikes födda än bland inrikes födda. Det är en något större andel personer som endast har förgymnasial utbildning bland de utrikes födda, medan andelen som har gymnasieutbildning som högsta utbildningsnivå är lägre. Däremot är andelen som har eftergymnasial utbildning ungefär lika för de båda grupperna. Skillnaderna mellan olika invandringsgrupper är dock stora. Bland irakier som invandrat till Sverige har 30–40 procent eftergymnasial utbildning. Bland migranter från forna Jugoslavien har drygt var femte person eftergymnasial utbildning och bland dem som kommit från Somalia är det endast en av tio. Detta avspeglar sig också på sysselsättningsnivåerna för de olika grupperna.⁶

⁴ Svenskt Näringsliv/SACO (2010).

⁵ SCB (2009c).

⁶ SCB (2009c).

Samtidigt som hög utbildning ökar chanserna att få ett arbete i Sverige visar tidigare studier att många utrikes födda med eftergymnasial utbildning inte får ett arbete som motsvarar deras utbildningsnivå.⁷ En undersökning som SCB gjort visar att endast två tredjedelar har ett arbete som helt eller delvis överensstämmer med deras utbildning. En femtedel hade ett arbete som inte krävde någon högskoleutbildning alls.⁸ Det utgör ett stort problem både för individen och för samhället att misslyckas med att ta tillvara den kompetens som individen bär med sig – istället för *brain gain* uppstår *brain waste*. I förlängningen innebär detta också ett hinder för cirkulation och framtida kunskapsöverföring tillbaka till ursprungslandet.⁹

Orsaker till de utrikes föddas svaga ställning på den svenska arbetsmarknaden

Invandrarnas sämre situation på arbetsmarknaden påverkas av flera faktorer. Många saknar nätverk och kontakter inom de områden där de har kompetens och erfarenhet, samtidigt som en stor del av rekryteringen sker genom just kontakter. Det saknas också i många fall kunskap om tillgodoräknade och validering av tidigare erfarenheter. Diskriminering förekommer.

Andra orsaker till att det är svårt att komma in på arbetsmarknaden är regionala inlåsningar. Även de som har utbildning inom områden där det råder efterfrågan på arbetskraft kan ha svårt att få arbete om de bor i regioner där efterfrågan är låg. Detta gäller främst personer med teknisk-industriella utbildningar på gymnasienivå, men också personer med vårdutbildningar. Det finns även en mindre grupp arbetslösa med högskoleutbildning i regioner med låg tillväxt. Bristande språkkunskaper är ett annat problem. De flesta arbetsgivare, oberoende av bransch, uppger att det är viktigt att kunna tala och förstå svenska.¹⁰ Det saknas också i stor utsträckning kunskap bland svenska arbetsgivare om värdet av utländsk arbetslivserfarenhet och utbildning. Därför är möjligheten till validering av tidigare utbildning och yrkeserfarenheter central.

Samtidigt är de praktiska frågorna bara en liten del av förklaringen till utrikes föddas svaga ställning i samhället. Diskri-

⁷ Integrationsverket (2006).

⁸ SCB (2009d).

⁹ Holzmann och Münz (2004).

¹⁰ Se vidare avsnitt 5.3 och 5.4.

minering och fördomar bland arbetsgivarna utgör många gånger ett stort problem. Såväl forskning som rapporter från myndigheter visar att diskriminering förekommer inom många olika samhällsområden. Exempelvis har ett antal studier som gjorts konstaterat att personer med utländskt klingande namn i mindre utsträckning kontaktats av arbetsgivare och hyresvärdar än personer med svenskt klingande namn. En person i fokusgrupperna berättar att hon upplever att det inte finns något intresse för hennes kompetens i Sverige – trots att hon är högutbildad:

Sverige verkar inte så intresserat av vad jag har att erbjuda, kan man säga. Här skiljer sig Sverige från andra länder jag bott i. För mig är Sverige svårast att leva i, och då kanske främst yrkesmässigt. Det här med att ta vara på det vi har. Jag är välutbildad men här värdesätts det inte. Jag upplever inte att det finns något intresse... Det är till min nackdel att jag är invandrare.¹¹

Flera satsningar har gjorts för att minska diskrimineringen, bl.a. trädde en ny diskrimineringslagstiftning i kraft i januari 2009. I samband med detta inrättades också den nya myndigheten Diskrimineringsombudsmannen. Diskriminering är fortsatt ett stort problem och det är viktigt att arbeta vidare med attitydförändringar inom detta område.

Efterfrågan på arbetskraft i lågkonjunktur

Trots arbetslöshet och lågkonjunktur kan det finnas brist på arbetskraft inom vissa sektorer. Efter nedgången på arbetsmarknaden under 2009 väntas tillgången på arbete öka något under 2010. Lågkonjunkturen har i huvudsak drabbat vissa områden och branscher, framför allt industriyrken där antalet lediga jobb i förhållande till antalet arbetssökande har minskat kraftigt. De sektorer inom vilka efterfrågan på arbetskraft är störst är bl.a. handel, transport, restaurang och service. Det handlar i huvudsak om yrken inom tjänstesektorn där den ekonomiska krisen inte slagit lika hårt.¹²

¹¹ Kommittén har låtit genomföra tre s.k. fokusgrupper (samtliga under april, 2010) i syfte att belysa frågor med betydelse för rörligheten mellan Sverige och ursprungsländerna. Deltagarna har utgjorts av personer med ursprung i länder utanför EU – i Mellanöstern, Afrika, Sydamerika samt Asien – som kommit till Sverige i vuxenåldern och i dag är svenska medborgare. Personerna i fråga har varit bosatta i Sverige under en period om 12-30 år. Fokusgrupperna är genomförts av företaget Markör Markand och Kommunikation AB.

¹² Arbetsförmedlingen (2010).

Det finns många olika skäl till att det uppstår brist inom ett yrke. Dels handlar det om att det utbildas för få till vissa yrken, men det kan också bero på snabb tillväxt inom yrket som gör att det är svårt att hitta personer med yrkeserfarenhet eller att tillgången på utbildad personal är så stor att kompetenskraven inom yrket höjs. Vidare kan lönenivåer och arbetsförhållanden inom ett visst yrke bidra till att det är svårt att rekrytera. De flesta yrken där Arbetsförmedlingen bedömer att det under 2010 kommer att råda brist på kvalificerad arbetskraft, är yrken som det råder brist inom oavsett konjunkturläge. Bland dessa återfinns flera vårdyrken, bland annat läkare, tandläkare och sjuksköterskor med vissa specialistkompetenser. Det råder också brist på civilingenjörer inom vissa områden där det ställs krav på en viss specialistkompetens. Även på sikt väntas brist uppstå på ingenjörer och tekniker. Datayrken är en av de yrkesgrupper där efterfrågan bedöms vara stark framöver, främst för programmerare, men också IT-strateger. Arbetslösheten för IT-utbildade ökade visserligen under 2009, men mindre än för andra yrkesgrupper. Samtidigt som det väntas bli brist finns dock många utbildade inom IT-området och i huvudsak gäller bristen högt kvalificerad personal med arbetslivserfarenhet.¹³

I vilken utsträckning har arbetskraftsinvandringen skett i bristsektorer?

Det nya regelverket för arbetskraftsinvandring har inneburit att möjligheterna till arbetskraftsinvandring från länderna utanför EU/EES ökat.¹⁴

Det kan finnas olika skäl till att arbetsgivaren vill rekrytera från utlandet. Det kan t.ex. handla om att det råder brist på en specifik yrkeskompetens, både vad det gäller utbildning och erfarenhet. Det kan också saknas en viss typ av kunskap, exempelvis ett särskilt språk eller andra kvalifikationer, och det kan också bero på personliga förhållanden eller ägarstrukturer inom företagen.

Bland dem som fått arbetstillstånd efter det första året med det nya regelverket finns både högt kvalificerad personal och arbetstagare inom låglöneyrken. De vanligaste yrkena är medarbetare inom jordbruk, dataspecialister, restaurangpersonal och civilingenjörer. Asien dominerar bland ursprungsländerna. Thailand, Indien

¹³ Arbetsförmedlingen (2010).

¹⁴ Regeringskansliet (2008).

och Kina är det tre största länderna, men också Ukraina är ett stort ursprungsland. Totalt har drygt 17 000 nya arbetstillstånd beviljats under det första året med det nya regelverket.¹⁵

Sammantaget kan man konstatera att arbetskraft från länder utanför Europa till viss del har rekryterats inom yrkesområden där Arbetsförmedlingen har prognostiserat brist, dataspecialister och civilingenjörer är exempel på sådana. Samtidigt återfinns köks- och restaurangbiträden samt städare/lokalvårdare bland de 10 vanligaste yrkena bland arbetskraftsinvandrare under 2009 och detta är i stället yrken som Arbetsförmedlingen listar bland dem där det råder störst överskott på arbetssökande.

5.2 Företagare med utländsk bakgrund

Vanligt med egenföretagare bland utrikes födda

Det framförs ofta att det är vanligt med egenföretagande bland utrikes födda och sett till antalet sysselsatta inom de båda grupperna är andelen egenföretagare större bland utrikes födda än bland personer födda i Sverige.¹⁶ Jämför man däremot utrikes födda med inrikes födda utan att ta hänsyn till sysselsättningsnivån är egenföretagande i stort sett lika vanligt.¹⁷ Detta beror på att andelen sysselsatta totalt sett är lägre bland utrikes födda. I vissa grupper är dock skillnaden markant, i åldrarna 18-30 år är det nästan dubbelt så vanligt med egenföretagande bland utrikes födda som bland personer födda i Sverige.¹⁸

I Sverige finns närmare 70 000 företag som ägs av personer som är utrikes födda och dessa sysselsätter idag runt 250 000 personer.¹⁹ År 2008 startades totalt 57 800 nya företag och av dessa startades nästan var femte (9 800 företag), av en person med utländsk bakgrund^{20, 21}.

De utrikes födda företagarna är relativt lika företagare födda i Sverige i de flesta avseenden, men det finns vissa mindre skill-

¹⁵ Se även kapitel 4.

¹⁶ Tillväxtverket (2009).

¹⁷ SCB (2009c).

¹⁸ Tillväxtverket (2008).

¹⁹ Exportrådet, www.exportradet.se

²⁰ Dvs. personer som är utrikes födda eller personer som är födda i Sverige, men med två utrikes födda föräldrar.

²¹ Tillväxtanalys (2009).

nader.²² Det är generellt fler män än kvinnor som startar egna företag, men skillnaderna mellan könen är något mindre bland utrikes födda än i gruppen som helhet. I det avseendet är alltså utrikes födda mer jämställda än personer födda i Sverige. Den största enskilda branschen för utrikes födda småföretagare är handel, med en viss övervikt för kvinnliga företagare. Den näst vanligaste branschen för utrikes födda kvinnor är renhållning, rekreation och service. Båda dessa branscher är vanliga också bland svenskfödda kvinnliga företagare. Bland utrikes födda män är hotell och restaurang den vanligaste branschen efter handel, och inom hotell och restaurang finns även många företag som drivs av utrikes födda kvinnor. Hotell och restaurang är samtidigt en bransch med relativt få svenskfödda företagare. Vidare är företagstjänster och uthyrning en relativt stor bransch för utrikes födda företagare, men här finns också många svenskfödda småföretagare.²³ Bland de företag som startades av utrikes födda under 2008 var transport och kommunikation den vanligaste branschen följt av varuhandel, reparationer och hotell- och restaurangverksamhet.²⁴

Varför egenföretagande?

Det viktigaste skälet till att starta eget företag är möjligheten att förverkliga idéer och att få arbeta självständigt – detta uppger både utlandsfödda och svenskfödda nyföretagare. Hela 15 procent av de utrikes födda uppger dock risken för att bli arbetslös som det huvudsakliga motivet till att starta företag, en betydligt större andel än bland de svenskfödda nyföretagarna.²⁵ Andra studier har dock visat att det inte finns något klart samband mellan arbetslöshet och egenföretagande, utan pekar istället på skillnader i värderingar och attityder. T.ex. är egenföretagare vanligare i många av de stora invandringsländerna, såsom Irak, Iran och Bosnien-Hercegovina.²⁶ Motivet att starta företag har på sikt betydelse för företagets tillväxt. I detta sammanhang kan man skilja på nödvändighetsbaserat och möjlighetsbaserat företagande där möjlighetsbaserat företagande innebär att individen ser företagandet som *ett* möjligt för-

²² Integrationsverket (2006).

²³ Tillväxtverket (2009).

²⁴ Tillväxtanalys (2009).

²⁵ Tillväxtverket (2009).

²⁶ Integrationsverket (2006).

sörjningsalternativ. Ett företag startat med engagemang och entreprenörlust har ofta bättre förutsättningar att bli lönsamt.²⁷

Hinder och svårigheter

Viljan att låta företaget växa är generellt sett stor bland småföretagare och ännu större i den grupp småföretagare som är utrikes födda. De utrikes födda är också i något större utsträckning positiva till att anställa ny personal. Samtidigt upplever de, liksom de svenskfödda företagarna, många svårigheter. Generellt sett upplevs konkurrens, lagar och regler samt brist på egen tid som de största hindren för expansion. Skillnaden vad gäller utrikes födda företagare och företagare födda i Sverige märks framför allt vad gäller upplevelsen av möjligheten att få lån. Utrikes födda företagare upplever detta i betydligt större utsträckning som ett problem.²⁸ Undersökningar visar också att det är dubbelt så vanligt att utrikes födda företagare får avslag på sina ansökningar om lån eller krediter. Till viss del handlar detta om bristande kunskaper om marknaden och svårigheter att förstå regelverket.²⁹ Genom ALMI företagspartner och IFS Rådgivning kan utrikes födda företagare få stöd kring sitt företagande. Tillväxtverket har program som riktar sig till företagare med utländsk bakgrund. Genom dessa erbjuder de rådgivning, nätverk och bättre förutsättningar till finansiering.³⁰

En annan viktig fråga är naturligtvis möjligheten att försörja sig på sin verksamhet. De allra flesta av dem som inte har någon annan sysselsättning parallellt med sitt företag kan leva på inkomsterna från företaget. Andelen utrikes födda som uppger att det knappt går att leva på inkomsterna är dock betydligt större än bland svenskfödda företagare.³¹ Tidigare undersökningar har också visat att utrikes födda företagare har lägre inkomst än utrikes födda som förvärvsarbetar. Dålig lönsamhet kan vara en av anledningarna till att en större del av de utrikes födda företagarna avslutar sin verksamhet, bara drygt hälften av företagen finns kvar efter tio år. Samtidigt tycks inte erfarenheten av att driva företag betraktas som någon merit i det framtida yrkeslivet – utrikes födda egenföretagare

²⁷ TCO (2010).

²⁸ Tillväxtverket (2009).

²⁹ Tillväxtverket (2008).

³⁰ Tillväxtverket (2008). Se även kapitel 7.

³¹ Tillväxtverket (2009).

som lägger ned sin verksamhet har både svårare att få ett arbete och har sämre löneutveckling än andra utrikes födda.³²

Utländska företagare med verksamhet i både Sverige och ursprungslandet

Egenföretagare med ursprung i ett annat land än Sverige har ofta kontakter med och kunskaper om sitt ursprungsland som ger goda möjligheter att växa och etablera sig på nya marknader.

Många har uppmärksammat potentialen hos dessa företagare och det finns flera projekt som riktar sig till personer som vill exportera till eller starta verksamhet i sitt ursprungsland. IFS Rådgivning har startat ett projekt som riktar sig till irakiska företagare i Sverige. Projektet går ut på att genom seminarier och kontaktskapande aktiviteter öka kunskapen kring Irak som exportmarknad samt att sammanföra företagarna med större företag för samarbeten kring satsningar på export till Irak.³³

Även Röda Korset har haft ett projekt kring egenföretagande kopplat till organisationens verksamhet för återvandring. Projektet syftade till att genom utbildning kring egenföretagande och entreprenörskap skapa möjlighet till egen försörjning i ursprungslandet och därigenom underlätta återvandring. Ett av de viktigaste skälen till projektet var att deltagarna, som alla hade planer på att återvändra, skulle kunna ta ett informerat beslut om sin framtida situation. När projektet avslutades valde en liten grupp att faktiskt genomföra återvandringen och fullfölja planerna på ett eget företag. En annan grupp valde att stanna kvar och av dessa startade flera egna företag i Sverige.³⁴

Regeringen har också initierat en särskild satsning på utrikes födda företagare – *Projekt Kosmopolit*. Målet med projektet är att utrikes födda företagare ska nå ut på nya exportmarknader.³⁵ I Swedfunds statliga uppdrag ingår också att stödja invandrarföretagare.³⁶ Det finns även andra projekt som är inriktade på olika länder eller regioner. Ett exempel är projektet RAJO som drivs av företaget Multiling med stöd från Tillväxtverket och Migrationsverket. Projektet har som målsättning att bidra till utvecklingen av

³² Andersson (2009).

³³ IFS, www.ifs.a.se

³⁴ Röda Korset (2007).

³⁵ Se kapitel 7.

³⁶ Swedfund, www.swedfund.se

företag som ägs och drivs av somalier. Personer i diasporan ska genom projektet få möjlighet att bidra till utvecklingen i Somalia, antingen genom ekonomiska bidrag eller genom en framtida återvandring. Genom ekonomisk utveckling som drivs av somalierna själva vill projektet skapa förutsättningar för stabilitet och fred i Somalia.³⁷

5.3 Svenska språkets betydelse

Svenska språkets ställning är stark och kunskaper i svenska är ofta ett villkor för anställning. Samtidigt blir det alltmer viktigt att kunna flera olika språk, och att ha goda kunskaper i ett utländskt språk kan vara en stor merit. En person i fokusgrupperna berättar om svårigheten att komma in i det svenska samhället:

Det kanske har med språket att göra att göra delvis också. Att från början inte kunna uttrycka sig här i Sverige. [...] Det går med engelska i vardagen men yrkesmässigt är det inte okej. Det används inte så här, och man försöker undvika det på arbetsplatser.³⁸

En studie som tittat på sambandet mellan språkkunskaper och ställning på arbetsmarknaden visade att personer som talade bra svenska hade cirka 10 procents bättre chans att ha ett arbete. Inkomsterna för dem som hade ett arbete ökade också med förbättrade språkkunskaper, detta gällde inte minst personer med hög utbildning. Studien visar att goda språkkunskaper anses viktigt av arbetsgivare inom både kvalificerade och okvalificerade yrken. De flesta arbetsgivare menar att det inte är något problem om den arbetssökande talar med viss brytning, däremot är större grammatiska fel ett problem inom de flesta områden. Samtidigt visar många studier att det är svårt att skilja på brytning och faktiska fel.

Trots att de flesta arbetsgivare i undersökningen menade att det inte spelar någon roll om den arbetssökande talade med brytning, var det ändå cirka 25 procent som ansåg att utrikes födda talar så dålig svenska att det gör dem mindre intressanta att anställa. Mycket tyder också på att arbetsgivare kanske mer sällan kallar en utrikesfödd person till intervju baserat på arbetsgivarens uppfattning om vilka språkkunskaper som finns inom gruppen.³⁹

³⁷ Rajo, www.rajo.se

³⁸ Citat från fokusgrupp.

³⁹ Rooth och Åslund (2006).

Det är viktigt att påpeka att kunskaper i svenska inte heller endast är en fråga om möjligheten att kunna få ett arbete. Också för att kunna delta i samhället i övrigt krävs att man kan tala och förstå språket. För att kunna använda de möjligheter som finns att t.ex. förstå och påverka sina barns skolgång genom föräldramöten och utvecklingssamtal eller att kunna ta del av nyheter och aktuell samhällsinformation är kunskaper i svenska ofta en nödvändighet.

Samtidigt som svenskan är viktig är den flerspråkighet som utländsk bakgrund innebär en viktig resurs som bör uppmärksammas och tas tillvara. En allt större del av Sveriges befolkning är flerspråkig och många företag och organisationer har uppmärksammat behovet av service på fler språk än svenska. Företag inom service, förvaltning, vård och omsorg kan alla ha behov av att kommunicera på olika språk och kunskap i flera språk kan vara en merit som ger nya möjligheter till arbete. Kunskaper i fler språk skapar också möjligheter för cirkulär migration och har stor betydelse för kontakten med andra länder. Språkkunskaper kan också riva informationsbarriärer mellan länder och detta har visat sig vara ett viktigt skäl till den s.k. *migranteffekten* – att handeln ökar med länder varifrån migrationsutbytet är stort.⁴⁰

5.4 Erkännandet av tredjelandsmedborgares yrkeskvalifikationer

Olika begränsningar i tillträde till arbetsmarknaden

Det finns flera olika typer av begränsningar i tillträdet till delar av den svenska arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund.⁴¹ En viktig fråga för invandrares möjlighet att komma in på den svenska arbetsmarknaden är frågan om värdering och tillgodoräkning av erfarenheter och utbildning från utlandet. En person i fokusgrupperna berättar om när han anlände till Sverige:

Jag kom 2000 och upplevde att när vi kom till Sverige var vi tvungna att börja från noll. Jag var mattelärare på gymnasienivå, men de accepterade inte våra betyg i Sverige. Enligt Högskoleverket var jag

⁴⁰ Hatzigeorgiou (2009). Se även kapitel 7.

⁴¹ Ett exempel är att svenskt medborgarskap krävs på vissa tjänster inom t.ex. statsförvaltningen, polisen och försvaret. Som ett resultat av Sveriges EU-medlemskap går dock utvecklingen alltmer mot att de rättsliga skillnaderna mellan invånare med olika medborgarskap minskar, även när det gäller statliga anställningar. (Se bland annat SOU 2008:125).

tvungen att ha svenska betyg. Jag var mattelärare, så då skulle jag behöva läsa om allt från början.⁴²

Kravet på legitimation eller särskild behörighet inom vissa yrken utgör en begränsning i tillträdet till svensk arbetsmarknad för tredjelandsmedborgare och påverkar rörligheten mellan ursprungs-länderna och Sverige. Validering syftar till att säkerställa kvaliteten, inte minst inom legitimationsyrken inom vården och andra yrken där särskild behörighet krävs, till exempel elinstallatör och lärare. Samtidigt kan validering vara mycket viktigt även för den som har utbildning eller erfarenhet inom andra områden. Att få sin kompetens styrkt är ofta en förutsättning för att få ett arbete inom rätt kompetensområde. Möjligheten att få sin kunskap bedömd och verifierad så snabbt som möjligt efter att man flyttat till Sverige är därför en viktig fråga för att underlätta migration.

Valideringsdelegationen

Valideringsdelegationen fick 2004 i uppdrag att utreda genomförandet och dokumentationen av validering av kunskaper som en person besitter, oavsett hur dessa har förvärvats. Två år senare utvidgades uppdraget till att även innefatta en översikt av i vilken utsträckning personer med utbildning och erfarenhet från utlandet kan få denna rättvist bedömd och tillgodoräknad i Sverige. I slutrapporten från 2008 föreslog delegationen en genomgripande förändring av rutinerna för validering av kunskaper, erfarenhet och utbildning som i huvudsak bestod av att *en* myndighet skulle få det övergripande ansvaret för att samordna och stödja en nationell struktur för validering. Myndigheten skulle enligt förslaget samarbeta med andra berörda myndigheter inom utbildningsväsendet och på arbetsmarknaden.

Högskoleverket skulle samtidigt enligt förslaget få den samordnande rollen för bedömningen av utländsk utbildning. Högskoleverket skulle enligt förslaget handlägga alla valideringsärenden vad gäller utbildning förvärvad utomlands med hjälp av experter från bland annat Verket för högskoleservice, Myndigheten för yrkeshögskolan och Skolverket. Myndighetens beslut skulle därtill bli bindande.

⁴² Citat från fokusgrupp.

Valideringsdelegationen betonade också att det är av stor vikt att validering av yrkeskunskaper och utbildning från utlandet sker så snart som möjligt efter ankomsten till Sverige. De föreslog i sin rapport att Migrationsverket i ett tidigt skede ges i uppdrag att ta reda på vilken typ av utbildning och yrkeskvalifikationer som personer som söker uppehållstillstånd har, detta i syfte att kunna ge bättre stöd i valideringsprocessen.⁴³

Uppföljning av valideringsdelegationens förslag

Valideringsdelegationens förslag fick ett positivt bemötande av de flesta remissinstanser och regeringen skrev i sin proposition att den delade uppfattningen att ökat samarbete mellan myndigheterna är önskvärt för att underlätta validering. Ökat samarbete mellan myndigheterna har därför skrivits in i respektive myndighets regleringsbrev för 2010. Myndigheten för yrkeshögskolan fick också i slutet av 2009 ett särskilt uppdrag att påbörja utvecklingen av en nationell struktur för validering genom att stödja nödvändiga nätverk och utveckla riktlinjer för validering. Högskoleverket gavs i sitt regleringsbrev i uppdrag att i en kunskapsbank dokumentera myndigheternas erfarenheter av bedömning av utländsk utbildning.⁴⁴ Regeringen delade inte valideringsdelegationens uppfattning att validering av utländsk utbildning bör bli bindande, och någon gemensam ingång föreslogs inte heller i detta skede. Högskoleverket fick i stället i uppdrag att, i samråd med andra berörda myndigheter, föreslå instanser som ytterligare kan stärka samordningen mellan myndigheterna när det gäller bedömning av utländsk utbildning.⁴⁵

I Migrationsverkets regleringsbrev för 2010 ålades verket att förbättra kartläggningen av utbildnings- och yrkesbakgrund hos nyanlända och att samarbeta med arbetsförmedlingen för att utveckla metodstöd inför Arbetsförmedlingens etableringssamtal.⁴⁶ Arbetsförmedlingen har i sitt regleringsbrev i uppdrag att bistå Migrationsverket i detta arbete. Migrationsverket och Arbetsförmedlingen har nu inlett ett samarbete för att arbeta fram en användbar metod inför etableringssamtalen redan under tiden för tillståndsprovning. Vid Migrationsverkets möten med de sökande

⁴³ Valideringsdelegationen (2008).

⁴⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Högskoleverket.

⁴⁵ Prop. 2008/09:175.

⁴⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Migrationsverket.

kartläggs både vilken utbildning, på vilken nivå och vilken slags arbetslivserfarenhet varje person har. Under våren 2010 kommer man att börja pröva det nya systemet.⁴⁷ Samtidigt har Migrationsverkets handläggningstider under 2009 förkortats avsevärt efter införandet av en ny arbetsmetodik vilket på ett väsentligt sätt ändrar de förutsättningar som valideringsdelegationen utgick ifrån.⁴⁸ Detta medför att kartläggningen ibland inte kan påbörjas förrän vid det första mötet med arbetsförmedlingen.

Processen för validering

Validering av erfarenheter och yrkeskompetens kan ske genom flera olika delprocesser; övergripande kompetenskartläggning, fördjupad kompetenskartläggning, kompetensbedömning för intyg och kompetensbedömning för bevis. Flera olika myndigheter är delaktiga i processen för validering. Förutom Myndigheten för yrkeshögskolan som nu fått en samordnande roll, är Arbetsförmedlingen en viktig aktör som organiserar och upphandlar validering från utbildningsanordnare och arbetsplatser inom relevant yrkesområde.

Validering av eftergymnasial utbildning från utlandet genomförs i de flesta fall av Högskoleverket och är gratis. Bedömningen tar enligt Högskoleverket cirka fyra månader från det att alla dokument kommit verket tillhanda.⁴⁹ En studie från 2007 visar dock att bara 24 procent av personer med högskoleutbildning eller annan eftergymnasial utbildning från utlandet hade fått den värderad ett år efter att uppehållstillstånd beviljats.⁵⁰ För t.ex. läkare med utbildning från tredje land handlar det om betydligt längre tid, igenomsnitt mellan fyra och fem år eftersom det ofta krävs kompletterande kurser och utbildningar för att de ska få sin legitimation.⁵¹

⁴⁷ Samtal med Torsten Torstensson, Migrationsverket (2010).

⁴⁸ Projektet "Kortare väntan" som delfinansieras av Europeiska flyktingfonden.

⁴⁹ Högskoleverket (2009b).

⁵⁰ Integrationsverket (2007).

⁵¹ Prop. 2008/09:175.

Legitimationsyrken

Validering för reglerade yrken sköts av den myndighet som är ansvarig för yrket i Sverige. Det finns 21 olika vårdrelaterade yrken och 10 yrken inom andra områden som omfattas av legitimationsbestämmelserna. För de vårdrelaterade yrkena är det Socialstyrelsen som ansvarar för valideringen. Andra yrken som omfattas av legitimationsbestämmelserna är bland annat elinstallatör, fastighetsmäklare, tolk och lärare.⁵² För den som ska fortsätta studera bedöms den tidigare utbildningen av respektive universitet. Detta gäller även för utländska studenter som reser till Sverige i syfte att studera.

Socialstyrelsen har ansvar för att handlägga och besluta i ärenden som gäller utfärdande av legitimation för personer med sjukvårdsutbildning från utlandet. Validering av hälso- och sjukvårdsutbildning har utretts särskilt och utredningen föreslår att Socialstyrelsen även fortsättningsvis ska ha detta ansvar. Detta är också regeringens bedömning i sin proposition. Vidare ska Högskoleverket yttra sig om utbildningens nivå om Socialstyrelsen efterfrågar detta. Tillvägagångssättet för att få sin utbildning validerad skiljer sig beroende på i vilket land personen har utbildats. Inom EU finns ett direktiv, det s.k. yrkeskvalifikationsdirektivet,⁵³ vars grundprincip är att den som har behörighet att verka i ett EU-land också har rätt att verka i de andra EU-länderna. Direktivet gäller också för EES-länderna och Schweiz. För tredjelandsmedborgare gäller att de måste ha genomgått kompletterande utbildning och praktik som behövs för att motsvara de svenska kraven samt att de har nödvändiga kunskaper i svenska författningar och i svenska språket.⁵⁴

Tidigare var det ett problem att personer inom legitimationsyrken som ville arbetskraftsinvandra till Sverige enligt Socialstyrelsens praxis inte kunde få sin behörighet bedömd eftersom de inte befann sig i Sverige. Samtidigt krävdes godkänd utbildning och anställning för att kunna få arbetstillstånd, vilket gjorde att det var i praktiken omöjligt för personer inom legitimationsyrken med en utländsk utbildning att få arbeta i Sverige. Socialstyrelsen har nu sedan början av 2009 ändrat sin praxis för bedömning. Trots det inkommer mycket få ansökningar om arbetstillstånd inom dessa

⁵² Högskoleverket, www.hsv.se.

⁵³ Rådets direktiv 2005/36/EG.

⁵⁴ Ds 2007:45 och prop. 2008/09:175.

yrken. Detta beror till stor del på att det fortfarande fordras tidskrävande kompletteringsutbildning för personer från tredje land som vill få svensk legitimation.

5.5 Arbetsmarknadens centrala organisationer och cirkulär migration

Referensgrupp med arbetsmarknadens centrala organisationer

Det är rimligt att anta att ökad cirkulär migration med arbetstagare som omväxlande vistas och verkar i Sverige och i ursprungslandet kan komma att påverka funktionssättet på den svenska arbetsmarknaden. Kommittén har, i syfte att beskriva vilken relevans cirkulär migration kan komma att få inom olika branscher och för arbetsmarknadens funktionssätt, haft samråd med Svenskt Näringsliv, Landsorganisationen (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco) och Sveriges kommuner och landsting (SKL).⁵⁵ Kommittén har också genomfört ett seminarium med representanter från olika arbetsgivarorganisationer, fackförbund och företag. Deras erfarenheter av och synpunkter på hur cirkulär migration kan påverka arbetsmarknaden redovisas nedan.

Cirkulär migration – relevans för arbetsmarknaden

De flesta organisationerna betonade att migration och rörlig arbetskraft på ett eller annat sätt hade en roll att spela på den svenska arbetsmarknaden. LO menade att frågan i stor utsträckning handlar om arbetskraftens rörlighet och möjligheten för utbud och efterfrågan att mötas på ett sätt som både ger rättvisa villkor för arbetstagarna och skapar konkurrensneutralitet mellan företagen. Svenskt Näringsliv menade att cirkulär migration är den framtida utvecklingen på migrationsområdet och kommitténs uppdrag visar att Sverige ligger i framkant vad gäller migrationsfrågan.

Saco uttryckte sig positivt till den ökade öppenhet som den nya lagstiftningen om arbetskraftsinvandring inneburit, men ansåg samtidigt att Sverige fortsatt måste sträva mot att bättre utnyttja de arbetskraftsresurser som redan finns här. SKL framhöll att de är

⁵⁵ Även Företagarna och Företagarförbundet var inbjudna att delta.

mycket positiva till migration, inte minst eftersom det sannolikt kommer att bli brist på arbetskraft framöver med tanke på de stora pensionsavgångar och ökande vårdbehov som förutses när befolkningen blir allt äldre. Däremot menade SKL att det är bättre för de flesta kommuner och landsting om personalen inte är rörliga utan kommer för att stanna. För kommunerna och landstingen är kontinuitet i verksamheten centralt, inte minst eftersom kommunikation och språk är så viktigt inom vård och omsorg.

Samtidigt som det från fackligt håll finns en oro för att ökad arbetskraftsinvandring på sikt kan leda till försämrade villkor för arbetstagarna, påpekades också att det för arbetstagaren kan finnas stora fördelar och möjligheter i förenklad rörlighet. Att ha tillgång till flera arbetsmarknader kan, vid sidan av möjligheter att höja sin lön och utöka sin kompetens, även innebära ett visst skydd mot arbetslöshet. Flera fackförbund menade att det nu är en utmaning för förbunden att engagera den rörliga arbetskraften. För detta krävs det nya arbetssätt och rekryteringsvägar. Samtidigt är det en möjlighet att till exempel sprida kunskap om arbetsmiljöfrågor även till arbetsplatser utanför Sveriges gränser.

Reformen av arbetskraftsinvandringsreglerna

Den nya svenska lagstiftningen kring arbetskraftsinvandring var omtvistad när den kom och det råder fortfarande delade meningar om reformens för- och nackdelar. Svenskt Näringsliv menar att den nya lagen om arbetskraftsinvandring har lagt en god grund för en utveckling mot ökad cirkulär migration. Organisationen menar att den nya lagen slagit mycket väl ut och på många sätt underlättar för företagen att rekrytera den arbetskraft de behöver.

Även TCO ser reformen om arbetskraftsinvandring som ett första steg mot ökad cirkulär migration. Reformen gör att Sverige står väl rustat inför framtiden då en ökad arbetskraftsinvandring kommer att vara nödvändig. Den nya lagen ökar Sveriges attraktivitet jämfört med andra länder. Vinsten med reformen är både ökade möjligheter för arbetsgivarna att få tag på kvalificerad arbetskraft och förbättrade förutsättningar för individen att förverkliga sig själv. Samtidigt som TCO ser positivt på den nya lagstiftningen om arbetskraftsinvandring menar de att det finns brister i lagstiftningen som bör åtgärdas. Bland annat ser TCO ett problem med oseriösa arbetsgivare som inte lever upp till de villkor som

utlovats. Detta kan, menar TCO, leda till att Sverige hamnar i vanrykte internationellt. En lösning kan, enligt TCO, vara att arbetserbjudandets villkor blir rättsligt bindande samt att en noggrannare prövning av arbetsgivaren görs (s.k. vandelsprövning). Vidare anser TCO att man bör se över reglerna för spårbyte för asylsökande. Rådande tidsgränser, som kräver att en person ska ha arbetat i sex månader och ha löfte om ytterligare tolv månaders anställning, medför en risk att allt färre kommer att omfattas av möjligheten till spårbyte. Det tar ofta en viss tid för nyanlända invandrare att få arbete samtidigt som Migrationsverkets handläggningstider blir allt kortare.

LO menar att Sverige i och med den nya lagen om arbetskraftsinvandring gått över från en efterfrågebaserad modell till en utbudsbaserad modell som på sikt kan innebära att arbetsvillkoren påverkas. Därför, menar LO, behövs det ordentliga kontrollsystem där arbetstagarorganisationerna kan kontrollera villkoren och där Migrationsverket har möjlighet att göra efterkontroll av arbetsgivarna. Problem med anställningar baserade på falska anställningserbjudanden där villkoren sedan i praktiken är betydligt sämre, gör sig redan gällande. Detta är ett problem både för den enskilde arbetstagaren men också för att det sätter ett golv i lönestrukturen för hela arbetsmarknaden. LO menar därför att det är viktigt att se över de delar av det nya regelverket om arbetskraftsinvandring som inte fungerar.

Minskade hinder för cirkulär migration

Samtidigt som det nya regelverket om arbetskraftsinvandring varit ett steg mot att underlätta cirkulär migration återstår en rad utmaningar. Dessa gäller inte minst hur socialförsäkrings- och skattesystem kan anpassas för att fungera även för dem som rör sig fram och tillbaka. Portabla rättigheter, möjlighet att göra uppehåll i uppehålls- och arbetstillstånd – s.k. pausknapp – förenklingar vad gäller möjligheten att bevaka intjänade rättigheter (t.ex. pension) är andra frågor av betydelse för cirkulär migration som lyftes under seminariet.

6 Förutsättningarna för cirkulär migration till och från Sverige

6.1 Regelverk för migration

Sveriges, som i princip alla andra länders, migrationspolitik bygger på en reglerad invandring. Det finns också stater i världen som har ett regelverk även för utvandring. Det svenska regelverket¹ för migration har genomgått och genomgår förändringar över tiden.

I kartläggningen och analysen av den historiska cirkulära migration som skedde för några årtionden sedan måste också beaktas att den migrationen skedde under ett annat regelverk än vad vi har i dag. Det omfattande migrationsutbytet med våra nordiska grannländer, främst Finland, under 1960- och 1970-talen, skedde under en tidsperiod när den nordiska passöverenskommelsen hade skapat en fri rörlighet av arbetskraft inom en nordisk arbetsmarknad.

Sveriges inträde i EU år 1995 har medfört ett nytt regelverk i förhållande till de andra medlemsländerna. Den senare utvidgningen av EU, år 2004 till 25 länder och 2007 till 27 länder, har inneburit att Sverige i dag tillhör en ekonomiskt och befolkningsmässigt stor inre arbetsmarknad där målsättningen är att det ska vara fri rörlighet av personer mellan länderna. Arbetskraften ska kunna röra sig fritt mellan medlemsländerna.

I dag regleras migrationen i princip för två kategorier av migranter beroende på vilket land man är medborgare i eller har tillstånd för vistelse eller bosättning i: de som kommer från länderna inom EU/EES-samarbetet respektive de som kommer från tredje land.

En annan indelning av regelverket för migration kan göras efter vilka skäl bosättningsstillståndet grundas på. Regelverket för asyl, grundat på Genèvekonventionen och sedan kompletteringar med

¹ Gällande rätt presenteras i slutbetänkandet.

olika skyddsgrunder i den nationella lagstiftningen, ska harmoniseras inom EU. Denna harmonisering pågår. Migrationspolitiken, inkluderande regler för arbetskraftsinvandring, är nationell kompetens inom EU och beslutas av de nationella parlamenten. Sveriges regelverk för arbetskraftsinvandring² från 2008 är unikt i sitt slag inom EU. Målet för samarbetet inom unionen är att skapa en gemensam politik för invandring. Även detta arbete pågår.³

6.2 Social trygghet och cirkulär migration

I beslutet om man ska migrera, till Sverige, ut ur Sverige och åter in till Sverige igen, torde det svenska systemet med social trygghet och dess funktionssätt ha viss betydelse. Synen på, och behovet av, den svenska sociala tryggheten varierar och förändras över livscykeln. Under en period i livet har kanske föräldraförsäkringen eller arbetslöshetsförsäkringen stor betydelse, under en annan är det pensionen som är det viktigaste.

Begreppet portabilitet och cirkulär migration

Ett centralt diskussionsämne bland såväl forskare som bland beslutsfattare är i vilken utsträckning man kan ta med sig intjänade sociala rättigheter när man flyttar från ett land till ett annat. Forskarna ser portabilitet som ett incitament för migranten att kunna röra på sig. Beslutsfattarna fastställer regelverket för vad som kan tas med över gränserna och hur det kan göras. I det här sammanhanget talar man om *portabla rättigheter*. Den internationella diskussionen har framför allt handlat om i vilken utsträckning en migrant kan ta med sig intjänade rättigheter när han eller hon flyttar hem igen efter att ha arbetat en period i ett annat land. Oftast handlar de intjänade rättigheterna om inbetalda pensioner. I förlängningen av diskussionen finns också frågan om i vilken utsträckning ett land har ett pensionssystem, vilka arbetsvillkor man har som invandrad arbetskraft och i vilken utsträckning en migrant kan lita på att pensionen utbetalas efter ett antal år när man som pensionär kanske befinner sig geografiskt långt från landet som förvaltar den intjänade pensionen.

² Se vidare kapitel 4.

³ Se vidare kapitel 9.

I globala diskussioner har frågan om portabla rättigheter varit mest aktuell i frågor t.ex. om rättigheterna för de invandrade gästarbetarna i Gulfstaterna.

Även i Sverige förs en diskussion om portabla rättigheter. I en underlagsrapport till Globaliseringsrådet rörande förhållanden mellan Sverige och övriga länder inom EU/EES slås fast att man

för att främja migration ska ha ett system där individen är försäkrad i arbetslandet. Inarbetade rättigheter t.ex. i form av kvalificeringstid i sjukpenning- och arbetslöshetsförsäkringen och i form av pensionspoäng i pensionsförsäkringen måste följa individen, vara portabla. ⁴

Cirkulär migration och dess olika faser

I sammanhanget cirkulär migration och socialt skydd finns främst två relevanta områden: dels regelverket för hur och när man blir omfattad av socialförsäkringen i samband med migration, dels hur övergångarna vid migration ser ut och vad man kan ta med sig ut ur systemet.

Försäkringarnas omfattning skiljer sig åt vid olika faser i livs- och migrationscykeln och under olika levnadsförhållanden. Det kan se olika ut beroende på systemens uppbyggnad och omfattning. På samma sätt som det första utträdet i jämförelse med senare också har olika förutsättningar. När man första gången kom till Sverige hade man en viss ålder och livssituation, när man lämnade Sverige var man äldre och livssituationen hade kanske ändrats. Om det handlar om ytterligare flyttningar har livssituationen åter förändrats. Olika faktorer påverkar de över tiden skilda besluten om att migrera eller ej.

En annan faktor som påverkar den här frågan och besluten vid migrationen är till vilket land man flyttar. Olika länders socialförsäkringssystem har vuxit fram under lång tid och är präglade av varje enskilt lands politiska, sociala och ekonomiska historia. Olikheterna i såväl innehållet i försäkringarna som hur de finansieras är stora. Detta gäller även inom vårt närområde.

⁴ Kruse (2009).

Svensk social trygghet

Den svenska sociala tryggheten byggs upp av flera system. Socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, hälso- och sjukvården, äldreomsorgen samt socialtjänsten är alla grundläggande delar av det svenska trygghetssystemet. Internationellt sett brukar arbetslöshetsförsäkringen räknas till socialförsäkringen. I Sverige är dock medlemskap i arbetslöshetsförsäkringen inte obligatoriskt och försäkringen hanteras av ett antal ekonomiska föreningar (arbetslöshetskassor). Bland dessa olika trygghetssystem torde det vara möjligt att diskutera portabilitet för delar av socialförsäkringen. Förutom portabilitet är reglerna om personkretsen, dvs. vem som är försäkrad, av särskilt intresse vad gäller cirkulär migration.

Socialförsäkringen

Det finns ingen allmänt accepterad definition av vad en socialförsäkring är, men ofta definieras de som försäkringar som är obligatoriska, enhetliga och i offentlig regi. I internationella överenskommelser anges till exempel ofta enbart vilka slags förmåner som omfattas eller vilka typer av risker som ska täckas.

Den svenska socialförsäkringen delas in i två delar: bosättningsbaserade förmåner avseende bidrag och garantiersättningar respektive arbetsbaserade förmåner avseende inkomstförluster.⁵ I regeringens motivation till denna uppdelning anges bl.a.:

Att inkomstförsäkringar ges i arbetslandet ter sig enligt vår uppfattning naturligt, i vart fall när det gäller ersättning för kortare tider. Man uppnår efter en sådan ordning även en bättre överensstämmelse mellan socialförsäkringsavgifter och försäkringsförmåner. Lika lämpligt kan det vara att hänvisa anspråk på ersättning för större kostnader och regelbundna bidrag för vissa utgifter till bosättningslandet. Sådana ersättningar finansieras ofta med skatte medel och grundprincipen är att man beskattas främst i det land där man är bosatt.⁶

De bosättningsbaserade förmånerna omfattar alla som betraktas som bosatta i Sverige enligt socialförsäkringslagen. Detta gäller så snart man har uppehållstillstånd och kan antas vistas i Sverige längre än ett år. I detta avseende har Sverige en unikt generös lagstiftning. En person som lämnar Sverige anses vara bosatt här om

⁵ Prop. 1998/99:119.

⁶ Prop. 1998/99:119.

utlandsvistelsen kan antas vara högst ett år. De arbetsbaserade förmånerna är, precis som det låter, kopplade till att man arbetar i Sverige.

Socialförsäkringens förmåner kan sammanfattas i tre kategorier⁷ beroende på vilka områden de omfattar. Inom kategorierna finns båda huvudprinciperna representerade:

- *ekonomisk trygghet för familjer och barn* innefattar föräldrapenning vid barns födelse, havandeskapspenning, tillfällig föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning i samband med barns födelse eller adoption, vårdbidrag, underhållsstöd, bostadsbidrag, barnbidrag samt barnpension och efterlevandestöd till barn.
- *ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning* innefattar sjukpenning, arbetslivsinriktad rehabilitering, sjukersättning och aktivitetsersättning, arbetsskadeersättning, handikappersättning, assistansersättning, närståendepenning, bilstöd samt tandvård.
- *ekonomisk trygghet vid ålderdom med mera* innefattar ålderspension, äldreförsörjningsstöd, bostadstillägg till pensionärer m.fl. samt efterlevandepension till vuxna.

Internationella överenskommelser

Samarbetet inom EU hanterar en stor del av rörligheten mellan medlemsstaterna. En speciell konvention mellan de nordiska länderna hanterar rörlighet inom Norden. Utöver detta har Sverige ingått drygt 20 bilaterala överenskommelser⁸ om social trygghet. En del av dem är tecknade innan Sveriges inträde i EU och kan till delar vara obsoleta. Nio⁹ av dem är tecknade med länder utanför EU/EES. Bland våra exempelländer finns överenskommelser mellan Sverige och Turkiet respektive med Bosnien-Hercegovina.

⁷ Försäkringskassan (2008).

⁸ Ett forskningsprojekt vid Institutet för Framtidsstudier ska studera vilka olika förmåner man vid förhandlingarna av avtalen fann vara enklast respektive svårast att betrakta som portabla.

⁹ USA, Chile, Israel, Jugoslavien (senare övertaget av de nya staterna), Kanada, Kap Verde, Turkiet, Algeriet samt Australien.

Pensioner centrala i diskussionen om portabla rättigheter

Hos många blivande pensionärer finns det en längtan eller dröm om att kunna flytta utomlands på äldre dar. För den som en gång har invandrat till Sverige handlar drömmen ofta om att återvända till något som man tidigare har lämnat. De senaste årtiondenas migrationsmönster och samhällsutveckling har gjort att många migranter under sitt yrkesverksamma liv planerar och organiserar en framtida återvandring till ursprungslandet som pensionär. Inför beslutet att flytta hem som pensionär är det, förutom det man lämnar kvar här, kanske i form av barn, barnbarn och vänner, den framtida ekonomiska situationen som är den centrala frågan. För många är naturligtvis också den framtida hälsan och hur man ska kunna hantera eventuell ohälsa viktigt.

I mitten av Asmara byggde jag en villa. Mina barn kan åka dit om de vill. Om vi flyttar dit kan vi bo där. Jag vill det. Jag är 57 år och jag har tänkt lägga 95 % av min tid i Eritrea och 5 % kommer jag att besöka Sverige. Jag har tvillingar som är 20 år och som kanske väljer att flytta med, men mina andra barn kanske stannar ... och det påverkar naturligtvis, det är ett stort hinder för mig att flytta.¹⁰

Det är framför allt intjänade pensioner som lyfts fram i frågeställningar om vad som är portabelt. Alla delar av pensionen¹¹ som är grundad på inkomst och de inbetalningar till pensionen som har gjorts i och med arbete, är portabla till alla länder. Det gäller inkomstpension, premiepension och tilläggspension samt, förstås, eventuella egna pensionsförsäkringar.

Garantipensionen, den del av den allmänna pensionen som är statligt finansierad, är ett grundskydd för den som har haft en liten eller ingen arbetsinkomst under livet. Den betalas ut till den som har fyllt 65 år och som har en låg eller ingen inkomstgrundande pension. För att få full garantipension måste man ha bott minst 40 år i Sverige. Har man bott här under kortare tid reduceras beloppet i motsvarande grad. Garantipensionen är endast portabel till andra medlemsstater i EU/EES och Schweiz. Garantipensionen kan också under vissa förutsättningar utbetalas till Kanada genom ett bilateralt avtal.

Inkomstrelaterad efterlevandepension är portabel till alla utlandsbosatta och utbetalas till efterlevande maka, make och barn. Det grundläggande villkoret för denna pension är att den avlidne

¹⁰ Citat från fokusgrupp.

¹¹ Se vidare www.pensionsmyndigheten.se

har arbetat i Sverige. De svenska reglerna om efterlevandepension utgår från svenska förhållanden och syftar främst till att vara ett stöd och komplement till annan inkomst efter det att någon avlidit. Efterlevnadspensionen grundas helt och hållet på den avlidnes pensionsunderlag i Sverige och betalas inte ut med något schablonbelopp som gäller för alla. Om den avlidne hade ett lågt pensionsunderlag så blir efterlevnadspensionen också låg. Garantipension till efterlevandepension för vuxna är portabel till samma länder som garantipension till ålderspension.

Det finns också ett antal stödåtgärder som är kopplade till levnadsförhållandena i Sverige, stöd som på olika sätt ska förbättra en pensionärs levnadsförhållanden. Ett exempel på sådant stöd är äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg. Ett annat är högkostnadsskydd på apotek. Inga av denna typ av stöd är portabla.

6.3 Skatter och cirkulär migration

Frågeställningen från en migrants perspektiv

Sverige har ett i internationellt avseende högt skattetryck. Det är naturligt för en migrant, på samma sätt som för en infödd, att reflektera över vad man betalar i skatt och vad man får tillbaka från samhället. Beskrivningen nedan är återgiven i linje med vad som ofta framförts från migranter som bara avser att vara i Sverige en begränsad tid. För många arbetskraftsmigranter kan inbetalningen till "samhället" te sig större än vad man får tillbaka. I ett livsperspektiv kan det vara lättare att acceptera att skattesystemet innebär en utjämning av skatteinbetalningar och uttag från välfärdssystemet över tid än om man tänker sig att vara i Sverige under en kortare period mitt i livet. En typisk migrant flyttar under relativt unga år och om han eller hon är förvärvsaktiv under de åren konsumerar inte mycket från välfärdssystemet i jämförelse med vad som betalas in.

En stor del av det som individen konsumerar under sin livstid i form av bl.a. stöd till barnfamiljer och utbildningssektorn konsumerar i unga år och i form av äldrevård och sjukvård sent i livet. En del av den skattefinansierade välfärden, som t.ex. försvar, internationellt utvecklingsarbete och rättsväsende, är åldersneutralt vid konsumtion. Sammantaget, från den enskilde arbetskraftsmigrantens utgångspunkt, kan det uppfattas som om han eller hon

borde kunna ”få tillbaka” en del av det som har betalats in eller få en rabatt redan vid inbetalningen.

Flera stater laborerar, i syfte att göra sig mer attraktiva för önskad invandring av attraktiv arbetskraft, med att ha en differentierad och lägre skatt för denna kategori av arbetskraft. Sverige har sedan tidigare ett system med en lägre skattesats för invandrade experter. Globaliseringsrådet för i sitt slutbetänkande fram att systemet med expertskatt bör förbättras och förenklas.¹²

Dubbelbeskattning

Centralt för en migrant som för intjänade pengar mellan olika länder är att de i princip bara beskattas en gång. Sverige har i överenskommelser med ett antal stater reglerat detta. Totalt har Sverige överenskommelser med drygt 80 stater. Bland dessa stater återfinns också några av våra exempelländer, nämligen Turkiet, Ukraina, Irak (mycket begränsat), Indien och Kina. Flera av avtalen ingicks för relativt länge sedan och har genomgått viss revision vid senare tillfällen. Någon systematisk genomgång av vad ökad cirkulär migration kan innebära för dubbelbeskattning finns inte.

6.4 Praktikaliteter vid inflyttning till Sverige

En migrant som anländer till Sverige stöter omedelbart på en rad frågor av praktisk natur som måste hanteras för att inträdet i det svenska samhället ska fungera på ett smidigt sätt. Detta gäller oavsett anledningen till att en person väljer att komma hit – flyktingar som flyr konflikt och umbäranden, personer som kommer hit för att man har en anknytning till någon som bor i Sverige, arbetskraftsmigranter, internationella studenter och forskare – alla måste gå igenom vissa byråkratiska procedurer.

Även svenska medborgare som tillbringat tid i utlandet, för arbete, studier eller av andra skäl, måste göra vissa administrativa handgrepp för att återinträda i det svenska systemet.

Från myndigheternas sida har ett stort arbete lagts ned på att skapa användarvänliga system och ta fram olika former av informationsmaterial som syftar till att förklara hur det svenska systemet är uppbyggt, vilka regler som gäller och vilka rättigheter och skyldig-

¹² Globaliseringsrådet (2009).

heter individen har. Dessa riktar sig såväl till den nyanlände migranten som den återvändande svensken. Svenska Institutets webportaler ”*workinginsweden*” och ”*studyinsweden*” är goda exempel på s.k. ”one-stop-shops” som samlar relevant information i syfte att underlätta för dem som kommer till Sverige för arbete eller studier.

För att främja de cirkulära migrationsinslagen kan dock dessa system, och den information och marknadsföring som görs av rådande förhållanden, behöva ses över och anpassas till en verklighet där människor i ökande utsträckning flyttar fram och tillbaka, under kortare eller längre perioder. Sådana system förutsätter såväl flexibilitet som tydlighet för att människor ska känna trygghet.

Steg-för-steg för den nyanlände

Varje person som har för avsikt att arbeta eller av andra skäl uppehålla sig i Sverige, kommer i kontakt med ett antal myndigheter.

Migrationsverket

Alla som vill migrera till Sverige kommer i kontakt med Migrationsverket. Den svenska lagstiftningen har särskilda regler för olika kategorier av migranter. För att kunna vistas lagligen i Sverige krävs visering eller uppehållstillstånd. För att få arbeta krävs därtill ett arbetstillstånd. De flesta tillstånd söks redan när migranten befinner sig i sitt hemland. Ansvaret för att handlägga dessa ärenden delas mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna. Endast vid asylansökan sker hela hanteringen när migranten befinner sig i Sverige. Den som söker asyl behöver inte visering eller uppehållstillstånd.

Migrationsverket har under senare år arbetat för att förenkla ansökningsförfarandet och på sikt kommer de allra flesta migranterna att kunna ansöka om tillstånd och visering elektroniskt via verkets hemsida.

Den stora gruppen migranter från de nordiska länderna har ett förenklat förfarande och behöver inget uppehålls- och arbetstillstånd. För övriga EU-medborgare gäller krav på tillstånd efter tre månader.

Skatteverket

Skatteverket ansvarar för den svenska folkbokföringen och tilldelar personer, som erhållit erforderligt tillstånd från Migrationsverket, personnummer eller samordningsnummer beroende på vistelsens förväntade längd. Personer som avser stanna i Sverige i minst ett år tilldelas ett personnummer som tjänar som identitetsbeteckning i alla samhällsliga situationer och därmed utgör en förutsättning för att fungera i den svenska vardagen. Det åligger varje individ som kommer till Sverige, migrant eller återvändande svensk medborgare, att själv ta kontakt med Skatteverket.

För personer som avser stanna kortare tid än ett år i Sverige utfärdar Skatteverket ett samordningsnummer. Samordningsnumret krävs för att arbetsgivare ska kunna betala sociala avgifter för personen i fråga, för att skatt ska kunna dras och för att lön ska kunna betalas ut.

Personnumret behåller en person livet ut, men det avaktiveras vid utskrivning ur folkbokföringen i samband med flyttning utomlands om denna förväntas överstiga ett år. Vid återinträde i Sverige aktiveras personnumret på nytt.

Samordningsnummer, å andra sidan, gäller bara under den tid som personen i fråga vistas i landet. En person som lämnar Sverige efter exempelvis sex månaders tjänstgöring för att sedan komma tillbaka ett par månader senare och tjänstgöra ytterligare en period (som understiger ett år), tilldelas ett nytt samordningsnummer. Om vistelsen förlängs eller personen av annat skäl folkbokförs i Sverige, ersätts samordningsnumret med ett personnummer.¹³

Pension som intjänats i Sverige är kopplad till personnumret eller till samordningsnumret, beroende på hur länge individen tjänstgjort i Sverige. En cirkulärmigrant, som arbetat i Sverige under kortare tid än ett år men vid flera tillfällen, och alltså tilldelats flera unika samordningsnummer, har svårt att överblicka hur stor hans eller hennes samlande intjänade pension är givet att den intjänade pensionen knyts till olika samordningsnummer varje gång. I ett system som syftar till att främja cirkulär migration bör hanteringen av samordningsnummer således ses över så att eventuella svårigheter i detta sammanhang kan minimeras.

¹³ Det gamla samordningsnumret har dock ingen registermässig koppling till personnumret.

Försäkringskassan

Försäkringskassan är ansvarig myndighet för administration av försäkringar och bidrag inom den svenska socialförsäkringen. De bosättningsbaserade förmånerna utgår till alla personer som, enligt Försäkringskassans definition, anses bosatta i Sverige, dvs. personer som har för avsikt att vistas i landet i minst ett år.

De arbetsbaserade förmånerna är kopplade till tjänstgöring i Sverige. En migrant som anländer till Sverige måste anmäla detta till Försäkringskassan. Varje individ som är inskriven vid försäkringskassan har en skyldighet att anmäla utflyttning från Sverige om denna förväntas överstiga ett år.

Hälso- och sjukvård

Alla människor som är folkbokförda, dvs. inskrivna i Sverige, är berättigade till subventionerad sjukvård. Landstingen ska erbjuda hälso- och sjukvård åt personer som är bosatta i landstingets område enligt folkbokföringen.¹⁴ Det innebär att dessa personer har rätt att få vård till svensk patientavgift (s.k. vårdavgift). Vidare ska landstinget även erbjuda dem som inte är bosatta i landstinget, exempelvis turister från andra länder, omedelbar hälso- och sjukvård vid behov.¹⁵

Rätten till sjukvård för personer som rör sig mellan medlemsländerna inom EU, inklusive medborgare från tredje land, regleras i särskilda EU-förordningar.¹⁶

Sverige har ingått konventioner eller överenskommelser om sjukvårdsförmåner med ett antal länder och regioner utanför EU/EES-området. Dessa är Algeriet, Australien, Chile, Israel, delstaten Québec i Kanada samt Turkiet. Konventionerna och överenskommelserna ger i varierande grad rätt till subventionerad vård i respektive land.

Övriga utländska medborgare som är bosatta i länder utanför EU/EES-området har inte någon rätt till subventionerad vård av landstingen. Det betyder att dessa patienter själva får betala den verkliga kostnaden för såväl akut som planerad vård.¹⁷

¹⁴ 3 § hälso- och sjukvårdslagen.

¹⁵ 4 § hälso- och sjukvårdslagen.

¹⁶ EU-förordning 883/2004 avser EU-medborgare, förordning 1408/71 avser medborgare i tredje land.

¹⁷ SKL (2006).

Svenska medborgare som är bosatta utanför EU/EES har genom en rekommendation av Landstingsförbundet¹⁸, möjlighet att få akut sjukvård i Sverige till svensk patientavgift och i vissa situationer även subventionerad planerad vård. Det är landstingen som prövar om en person ska få vård med stöd av denna rekommendation.¹⁹

Introduktion för nyanlända i Sverige

I och med att en person beviljas uppehålls- eller arbetstillstånd i Sverige övergår ansvaret för den nyanlände från Migrationsverket till kommunerna. Alla personer som flyttar till Sverige och har fått uppehållstillstånd som flykting eller av flyktingliknande skäl, samt deras anhöriga, har rätt till s.k. introduktionsutbildning. Många kommuner erbjuder denna introduktion även till andra invandrargrupper.²⁰ Varje kommun får själv utforma introduktionsprogrammen vilket gör att dessa kan se mycket olika ut beroende på vilken kommun individen kommer till. Medan vissa kommuner har förlagt ansvaret för introduktionen till socialförvaltningen, har andra valt att lägga ansvaret under mer arbetsmarknadsinriktad verksamhet. Kommunerna ersätts av staten för dessa insatser.²¹ Det är viktigt att ha i åtanke de väsensskilda utgångspunkter som asylsökande och arbetskraftsmigranter har för sin vistelse i Sverige.

Kommunen bestämmer själv hur man vill organisera mottagandet. Fri svenskundervisning genom SFI ingår alltid. I introduktionsverksamheten förmedlas kunskap om samhällets grundläggande demokratiska värderingar, människors lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter, kunskaper om svenska samhällsförhållanden i övrigt och om svenskt arbetsliv. Synen på barn och föräldrarollen samt jämställdhet mellan könen är centrala frågor i samhällsinformationen.²²

Kommunen har samordningsansvar med övriga berörda myndigheter, så som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Skatteverket och utbildningsanordnare men också med frivilligorganisationer och näringsliv.

¹⁸ Numer Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

¹⁹ Landstingsförbundets cirkulär A 93:85 (1993).

²⁰ Se vidare www.migrationsverket.se

²¹ SOU (2010:16).

²² Se vidare www.migrationsverket.se

Den 1 december 2010 träder en ny lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända i kraft.²³ Arbetsförmedlingen får härmed huvudansvaret för introduktionen av nyanlända flyktingar, andra skyddsbehövande med uppehållstillstånd och deras anhöriga. Kommunerna kommer dock även fortsättningsvis ha viktiga uppgifter i flyktningmottagandet och för nyanländas etablering, framförallt avseende SFI och annan vuxenutbildning, bostadsförsörjning samt insatser för barn och unga. Kommunerna får också ansvar för att erbjuda nyanlända samhällsorientering.

Det praktiska arbetet kommer att innebära att Arbetsförmedlingen, så snart uppehållstillstånd utfärdats, ska genomföra ett etableringssamtal med den nyanlände som bl.a. kartlägger dennes bakgrund och som ska ligga till grund för beslut om lämplig bosättning. Arbetsförmedlingen ska tillsammans med den nyanlände upprätta en etableringsplan med utgångspunkt i tidigare utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet. Aktiviteterna i planen ska, som huvudregel, motsvara verksamhet på heltid och minst innehålla verksamheterna SFI, samhällsorientering samt arbetsförebredande insatser. Den nyanlände har därmed lagstadgad rätt till arbetsförebredande insatser. Genom lagen införs också en ny ersättning, s.k. *etableringsersättning*, som utgår vid aktivt deltagande i etableringsinsatser. En ny aktör, en s.k. *etableringslots*, ska stödja den nyanlände på dennes väg till arbete i Sverige. Lotsen är en fristående aktör som arbetar på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

Praktiska frågor som den nyanlände migranten möter

– ID-kort

En fråga som under senare tid givits viss uppmärksamhet rör möjligheten för nyanlända migranter att ansöka om svenskt ID-kort. Många av Sveriges samhällsfunktioner förutsätter att individen kan identifiera sig. Det gäller t.ex. både bank- och postärenden, utbetalningar av olika slag och receptbelagd medicin. Ansökan om ID-kort görs hos Skatteverket och förutsätter att individen kan uppvisa en annan giltig legitimation, exempelvis ett pass, som måste uppfylla vissa säkerhetskrav, eller att en medföljande person, som själv har ett giltigt ID-kort, kan styrka personens identitet.²⁴ För

²³ SOU (2010:197).

²⁴ Skatteverket kräver därtill att personen är folkbokförd i Sverige och har fyllt 13 år.

många nyanlända migranter som kommer till Sverige har detta skapat något av en "moment-22"-situation i de fall man saknar någon som kan gå i god för migrantens identitet. I kommitténs kontakter med svenska företag som tar emot arbetskraft från utlandet har ID-kortsfrågan lyfts upp som ett problem för många nyanlända och deras familjer, vilket lett till svårigheter att på ett smidigt sätt etablera sig i samhället.

Regeringen föreslog den 22 april 2010 ett nytt sätt att styrka identiteten i syfte att underlätta för nyanlända att erhålla ID-kort. Förslaget går ut på att Skatteverket ska kunna använda uppgifter från Migrationsverket för att styrka en persons identitet. Förslaget, som är utsänt på remiss, bedöms kunna träda i kraft den 1 oktober 2010.

För den som bor och arbetar i Sverige under kortare tid än ett år och följaktligen inte är folkbokförd i landet, uppstår speciella problem i och med att man inte tilldelats något personnummer.

- Öppna bankkonto

Att öppna ett bankkonto i Sverige är en förutsättning för att kunna ta emot lön för utfört arbete. Enligt den svenska Bankföreningen kan utländska medborgare som vistas lagligen i Sverige öppna bankkonto i Sverige givet att vissa förutsättningar uppfylls. Däribland ingår krav på att personen i fråga ska kunna uppvisa en godkänd ID-handling. ID-handlingen ska vidare "kunna förstås", vilket innebär att exempelvis en ID-handling med enbart kinesiska tecken inte är tillräcklig. Den föreslagna reformen kring ansökan om ID-kort kommer också att underlätta öppnandet av bankkonto.

Information finns

Svenska Institutets, SI, webportal *WorkinginSweden*²⁵ riktar sig till personer som kommer till Sverige för att arbeta, i första hand personer från tredje land som avser stanna i Sverige i minst ett år. Syftet med portalen är att samla all information med relevans för vad som gäller vid arbete i Sverige på ett ställe för att underlätta för den nyanlände. Här finns information om praktiska handgrepp som varje person som kommer till Sverige måste ta, pedagogiskt

²⁵ Se vidare www.workinginSweden.se

redovisat och med länkar till berörda myndigheter. Här finns också information om studier i svenska språket, bl.a. i form av en webbaserad utbildning. Portalen är skriven på engelska.

På motsvarande sätt har SI utarbetat en portal för internationella studenter och forskare på väg till Sverige – *StudyinSweden*. Här finns information om studieprogram, en introduktion till det svenska systemet för högre utbildning, praktiska råd och tips samt länkar till berörda myndigheter. En kinesisk version²⁶ av *StudyinSweden* lanserades under 2009 för att underlätta för det stora antalet kinesiska gäststudenter som varje år kommer till Sverige.

Arbetsmiljöverket är kontaktmyndighet när det gäller bestämmelser om utstationering och har på sin hemsida samlat relevant information som riktar sig till företag som avser utstationera personer i Sverige.²⁷

6.5 Medborgarskap

För den enskilde migranten kan utsikten om medborgarskap i Sverige och den trygghet det erbjuder utgöra ett viktigt skäl bakom beslutet att migrera och, i nästa steg, att cirkulera. I vilket land en person är medborgare kan också ha betydelse för möjligheterna att resa enklare mellan länder, liksom för frågor förknippade med affärsförbindelser med ursprungslandet. I takt med att den internationella migrationen har ökat har också många länder börjat se över sina medborgarskapslagstiftningar i ljuset av de nya förutsättningar som migrationen innebär.

Ett lands regelverk kring medborgarskap sänder en signal om hur man ser på såväl migration som integration, givet att medborgarskapet är en av flera faktorer som stater har att laborera med för att främja integration. Lagstiftningen kring medborgarskap blir därmed också en viktig aspekt att beakta när förutsättningarna för främjande av cirkulär migration ska studeras.

Jag har dubbla medborgarskap och det förenklar! Det är bra att kunna ha båda!²⁸

²⁶ Se vidare www.studyinsweden.se/china

²⁷ Se vidare www.av.se/teman/utstationering/

²⁸ Citat från fokusgrupp.

Hur förvärvas ett medborgarskap?

Medborgarskap förvärvas i de flesta länder från födseln enligt huvudsakligen två principer: härstamningsprincipen, som innebär att medborgarskapet ärvs från den ena eller båda föräldrarna och territorialprincipen, som innebär att medborgarskapet förvärvas på grund av födsel på en stats territorium. Många länder tillämpar delar av båda dessa principer. De flesta länder har även bestämmelser om frivilligt förvärv av medborgarskap genom anmälan eller efter ansökan, s.k. naturalisering. Regelverket som omgärdar naturalisering varierar kraftigt mellan länder, också inom EU. Framförallt är det kraven på vistelsetid i destinationslandet – det s.k. *hemvistkravet* – som skiljer sig åt. Sedan 1989, när Europas karta ritades om efter murens fall och de politiska förutsättningarna ändrades, har många länder reformerat sin medborgarskapslagstiftning. Vissa länder har valt att förkorta hemvistkravet, däribland Belgien och Tyskland, medan andra i stället förlängt det, exempelvis Italien, Grekland, Spanien och Storbritannien.²⁹

Synen på dubbelt medborgarskap

En annan skiljelinje mellan stater är synen på dubbelt medborgarskap. Generellt har inställningen till att tillåta dubbelt medborgarskap blivit mer tolerant under senare år, såväl inom EU som på andra håll. Huruvida en individ kan inneha dubbelt medborgarskap är emellertid beroende av såväl ursprungs- som destinationslandets regelverk.

Insikten om de fördelar som följer av att landets medborgare har möjlighet att behålla sitt medborgarskap även sedan de naturaliserats i destinationslandet har vunnit fäste på många håll under senare år, inte minst bland utvecklingsländer. Forskning visar att en trygg hemvist i både ursprungs- och destinationsland utgör den viktigaste förutsättningen för spontan cirkulation mellan länderna. Dubbelt medborgarskap är således en garant för trygghet i detta avseende. Statistik visar också att antalet personer som, när detta är möjligt, väljer att inneha dubbelt medborgarskap ökat under senare år.³⁰

²⁹ Hansen (2008).

³⁰ Vertovec (2005).

Dubbelt medborgarskap underlättar upprätthållande av kontakter med ursprungslandet och främjar cirkulation mellan länderna. Att tillåta dubbelt medborgarskap blir därmed ett sätt för ursprungsländerna att nå ut till diasporan och på olika sätt söka dess engagemang.

Det permanentas paradox

*Det permanentas paradox*³¹ innebär att en migrant som innehar en trygg tillståndstatus i destinationslandet har bättre förutsättningar än andra att upprätthålla banden med ursprungslandet och också är mer benägen att ägna sig åt cirkulär migration.³² Permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap skapar den trygghet som ofta upplevs som en förutsättning för att våga cirkulera.

På motsvarande sätt tycks en viktig morot för att attrahera migranter att delta i program och projekt som rör styrd cirkulär migration vara utsikten om att på sikt kunna få ett permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap. Spanien har valt att erbjuda de migranter som deltagit vid upprepade tillfällen i program för säsongsarbetskraft, möjlighet att med förtur, ansöka om spanskt medborgarskap. Detta i syfte att främja långsiktighet i sina program för cirkulär migration³³

Variationer på medborgarskapslagstiftning

Vissa länder, exempelvis Spanien, erkänner dubbelt medborgarskap i vissa fall, ofta påverkat av historiska band. I det spanska fallet har medborgare från flera latinamerikanska länder möjlighet till dubbelt medborgarskap, under förutsättning att deras ursprungsländer tillåter det, medan personer med medborgarskap i andra länder inte har det p.g.a. den spanska inställningen i frågan.

Indien erkänner inte dubbelt medborgarskap, men införde 2005 en speciell medborgarskapskategori, s.k. ”*overseas citizenship of India*” som riktar sig till personer av indiskt ursprung³⁴. Gruppen omfattar indier som bosatt sig permanent i utlandet och utländska medborgare som kan bevisa att de antingen tillhör en familj som

³¹ Kallas ibland ”Integrationsparadoxen”.

³² Newland (2009).

³³ Se vidare kapitel 7.

³⁴ Se vidare kapitel 7 samt bilaga om exempelländer.

under tre generation innehaft indiskt medborgarskap eller är gift med en indisk medborgare. I praktiken innebär denna ordning ett försök att erbjuda ett de facto dubbelt medborgarskap, vilket indisk lagstiftning formellt inte tillåter. Ett viktigt bakomliggande syfte är att på olika sätt attrahera den indiska diasporan att upprätthålla kontakten med ursprungslandet och därmed bidra till landets utveckling.³⁵

I vissa länder förblir dock synen på dubbelt medborgarskap präglad av misstänksamhet och medborgarskap i ett annat land tolkas som ett tecken på bristande lojalitet med hemlandet. Det finns på sina håll en oro för den politiska kraft som en stor diaspora med rösträtt i ursprungslandet representerar. För vissa stater, inte minst de som nyligen förvärvat sin självständighet, omges medborgarskapsfrågan ofta av stor känslighet.

Praktiska för- och nackdelar med dubbelt medborgarskap

Praktiskt finns både för- och nackdelar med innehav av dubbelt medborgarskap. Bland fördelarna återfinns, vid sidan av den trygghet som rätten att utan begränsningar resa in och bo i båda länderna ger, bl.a. möjligheten att arbeta i båda länderna, att få ta del av sociala förmåner så som pensioner i båda länderna, liksom rätten att äga eller arva fast egendom på båda håll. Riskerna, å andra sidan, inkluderar skyldigheter gentemot ursprungslandet respektive destinationslandet, exempelvis inkallelse till militärtjänst eller familjerättsliga aspekter så som erkännande av äktenskap och vårdnadstvister.

Genom att förvärva medborgarskap i destinationslandet riskerar individen också att förlora vissa rättigheter i ursprungslandet.

³⁵ Indien skiljer mellan s.k. *Non-Resident Indians* (NRIs) och *People of Indian Origin* (PIOs). NRI-status ges till indiska medborgare - innehavare av indiskt pass - som bosatt sig utomlands under en icke tidsbestämd period. PIO-status, å andra sidan, avser utländska medborgare av indiskt ursprung. Syftet med den indiska uppdelningen i NRI och PIO illustrerar väl diasporakonceptets bredd.

Medborgarskap som instrument för att främja cirkulär migration – det brittiska exemplet

Som ett led i att stimulera cirkulär migration och minska migrationens negativa konsekvenser för ursprungsländerna, framförallt risken för kunskapsflykt, lanserade Storbritannien i mars 2010 ett förslag att införa vad man kallar en ”pausknapp” i processen mot att erhålla brittiskt medborgarskap.³⁶ Syftet med en sådan åtgärd är att underlätta för människor att återvända tillfälligt till sina hemländer och bidra till utveckling i form av kunskapsåterföring, *brain circulation*, genom de erfarenheter och kunskaper som man har tillägnat sig utomlands, utan att för den skull riskera sin tillståndstatus och sina egna möjligheter att få brittiskt medborgarskap. Om förslaget genomförs skulle det innebära att en migrant har rätt att tillgodoräkna sig sin sammantagna vistelsetid i Storbritannien oavsett om han eller hon gjort periodvisa avbrott för vistelser i sitt ursprungsland.

Den svenska medborgarskapslagstiftningen

Den nuvarande lagen om svenskt medborgarskap trädde i kraft den 1 juli 2001. Lagen bygger på härstammningsprincipen (*jus sanguinis*), dvs. att medborgarskap förvärfvas vid födelsen om någon av föräldrarna är svensk medborgare. En annan grundprincip är att undvika statslöshet. En ytterligare grundläggande utgångspunkt är att åstadkomma en så långtgående jämställdhet som möjligt mellan barn med gifta respektive ogifta föräldrar samt mellan kvinnor och män.

Den viktigaste ändringen i förhållande till tidigare lagstiftning var att principen om *ett* medborgarskap övergavs och att dubbelt medborgarskap fullt ut accepterades. Den som söker och får svenskt medborgarskap kan alltså behålla det tidigare medborgarskapet om inte lagstiftningen i ursprungslandet lägger hinder i vägen. På motsvarande sätt kan en svensk medborgare som blir medborgare i ett annat land behålla det svenska medborgarskapet om inte det andra landet kräver att personen ska befria sig från detta. Hemvisttiden som krävs för att beviljas svenskt med-

³⁶ Office for Home Affairs(2010).

borgarskap, i regel 5 år, ska i princip vara obruten. Kortare utlandsvistelser bryter dock inte hemvistet.³⁷

Sverige kan, genom medborgarskapslagstiftningen, anses ha rört sig i en jämförelsevis liberal riktning. På många andra håll, också inom EU, i har man i stället infört nya krav för att bevilja medborgarskap, exempelvis i form av språkrav och/eller krav på kunskaper om ett lands seder och bruk.

En annan viktig nyhet i den svenska lagen gällde medborgarskap för barn och unga. Det har blivit lättare för barn som växer upp i Sverige att få medborgarskap. Utländska barn kan bli medborgare genom en enkel anmälan av föräldrarna. Kravet är att barnet har bott här i fem år. För ett barn som är statslöst räcker det med tre år. Ett barn som föds i Sverige och är statslöst kan bli medborgare direkt genom anmälan av föräldrarna, om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet. Möjligheten att bli medborgare genom en enkel anmälan gäller också ungdomar mellan 18 och 20 år som kommit hit som barn.

Lagen innebär också att ett barn som föds i Sverige alltid förvärvat svenskt medborgarskap om någon av föräldrarna är svensk medborgare. Om barnet föds i utlandet blir barnet svensk medborgare om modern är svensk medborgare. En svensk far överför i en sådan situation sitt medborgarskap till barnet om han är gift med barnets mor. I annat fall kan barnet få svenskt medborgarskap genom att fadern anmäler önskemål om detta hos Migrationsverket.

Migrationsverket har nyligen förenklat ansökningsförfarandet när det gäller svenskt medborgarskap. Detta sker idag elektroniskt via verkets hemsida.

Skillnader mellan permanent uppehållstillstånd och medborgarskap

I svensk lagstiftning är den vägledande principen att rättigheter inte är knutna till medborgarskap utan till bosättning.³⁸ Därmed har alla människor som har permanent uppehållstillstånd och är folkbokförda i Sverige samma rättigheter och skyldigheter. Det finns dock vissa skillnader mellan att ha permanent uppehållstillstånd respektive att inneha svenskt medborgarskap. Bara svenska medborgare

³⁷ Hemvistkravet är 2 år för finländsk, dansk, norsk eller isländsk medborgare och 4 år för den som är statslös eller att bedömas som flykting enligt 4 kap. 1 para utlänningslagen (2005:716).

³⁸ Proposition 1968:142.

har en absolut rätt att bo och arbeta i Sverige och bara svenska medborgare har rösträtt i riksdagsvalen. Man kan inte heller bli invald i riksdagen om man är utländsk medborgare. Det finns också vissa anställningar som till exempel polis, yrkesmilitärer och vissa skyddstjänster, som enbart får tillsättas med svenska medborgare. Ett svenskt pass medför också att det internationella resandet är förhållandevis enkelt i och med att det är kopplat till relativt få viseringskrav.

Olika migrantgrupper har olika naturaliseringsmönster

Naturaliseringsmönstret varierar mellan olika grupper av utländska medborgare.³⁹ Att graden av naturalisering skiljer sig så pass mycket åt visar att det finns en betydande känslomässig aspekt när individen beslutar om naturalisering och/eller att medborgarskapet är olika betydelsefullt för olika migrantgrupper. Det handlar framför allt om individens förhållande till sitt före detta hemland.⁴⁰ Invandrare som tillhört en minoritet i sitt f.d. hemland tenderar t.ex. att bli svenska medborgare så fort tillfälle ges. Det gäller också i relativt hög grad övriga flyktingar. Nordbor, liksom EU-medborgare, utgör en särskild grupp bland de utländska medborgarna genom de särskilda rättigheter de har. De har valt att endast i liten utsträckning bli svenska medborgare. Individer väger förutom känslomässiga skäl även in vilka praktiska för- respektive nackdelar ett medborgarskap medför. För kommittén är det av speciellt intresse att beakta den inverkan som en naturalisering har för en persons möjligheter till cirkulär migration eller andra kontakter med ursprungslandet.

År 2009 erhöll 29 525 personer svenskt medborgarskap. Antalet varierar mellan åren beroende på hur invandringen till Sverige har sett ut under den föregående tidsperioden. Andelen medborgare från ett givet land som är naturaliserade vid en given tidpunkt speglar migrantens vilja till naturalisering, ursprungslandets inställning till medborgarskap samt hur länge man har varit i Sverige.⁴¹ Under

³⁹ Szabo (1997).

⁴⁰ Szabo (1997).

⁴¹ Se bilaga 2, exempelländer, för andelen naturaliserade under 2009. Notera dock eftersläpningen mellan invandningsår och möjlighet att naturaliseras. Exempelvis tar det tre till fem år beroende på tillståndsgrund innan den största invandringsgruppen 2009, personer födda i Irak, kan bli naturaliserade.

2000-talet har cirka 360 000 personer blivit naturaliserade eller erhållit medborgarskap genom anmälan.⁴²

Tabell 6.1 Utrikes födda efter medborgarskap i Sverige 2009 (exempelländerna)

Födelseland	Antal boende i Sverige	Ej medborgare i Sverige (%)
Bosnien-Hercegovina	56 127	15
Turkiet	40 766	27
Ukraina	4 235	54
Etiopien	13 052	23
Somalia	31 734	78
Indien	16 456	35
Kina	21 202	53
Irak	117 919	47

Källa: SCB löpande befolkningsstatistik.

6.6 Cirkulär migration och integration

Människors inställning till integrationen i ett nytt land påverkas av om de avser stanna permanent eller inte i landet. Om man från början bara avser stanna tillfälligt i det land man flyttat till upplevs i många fall behovet av att lära sig språket, att delta i val och på andra sätt vara delaktig och medansvarig i samhället, som mindre. Många av dem som stannar en lång tid hade emellertid ursprungligen bara tänkt stanna där tillfälligt, och ibland är situationen den omvända.

Den traditionella bilden av migration som en förflyttning från en plats till en annan, där migranten avser uppehålla sig permanent, har visat sig alltmer otillräcklig för att beskriva vår tids migrationsmönster. När avstånden krympt i globaliseringens och den tekniska utvecklingens spår, har de cirkulära inslagen i ökande grad satt sin prägel på migrationen. Människor rör sig mellan länder, ibland för längre, ibland för kortare perioder, och lämnar viktiga bidrag både ”här” och ”där”. Detta sätt att se på migrationens mönster får även konsekvenser för synen på integration.

Medan vissa menar att en migrant som ständigt är medveten om sitt ursprungsland och ”drivs av hemlängtan”, får svårt att etablera sig i destinationslandet, anser andra att det endast är genom att bevara starka transnationella och kulturella band till sitt ursprungs-

⁴² SCB (2010).

land som en migrant kan känna sig trygg och säker nog att framgångsrikt etablera sig i ett nytt samhälle.⁴³ Medan en allmän uppfattning tidigare varit att alltför stor uppmärksamhet på ursprungslandet påverkat integrationen negativt, pekar allt fler studier i dag på att dessa två perspektiv snarare är ömsesidigt positivt förstärkande och att migranternas engagemang i och kontakt med ursprungslandet, kan ha en positiv påverkan på integrationen i det nya landet.⁴⁴ En god integration i destinationslandet bidrar dessutom till att öka förutsättningarna för en god återetablering i ursprungslandet.⁴⁵ Därmed maximeras också de positiva effekterna för cirkulär migration.

Faktorer som bidrar till en lyckad integration är bl.a. god arbetsmarknadsanknytning, språkkunskaper, relevant utbildning eller yrkeserfarenhet och sociala nätverk. Dessa faktorer är relevanta såväl för integration i destinationslandet som vid återetablering i ursprungslandet.

Brain waste, cirkulär migration och återetablering i destinationslandet

Återvandringen utgör en central del av cirkulära migrationsrörelser. Precis som beslutet att migrera är individuellt och ofta resultatet av en rad överväganden där olika faktorer spelar in, finns en lika stor variation bakom beslutet att återvända till sitt ursprungsland.

Det finns många undersökningar som visar att en viktig faktor för att en återvandring ska bli lyckad är att migranten blivit väl etablerad i destinationslandet. Om denne i stället misslyckats med etableringen, man kanske inte har lyckats bygga upp något socialt nätverk, inte haft något jobb eller ett jobb som inte motsvarar individens kompetens och utbildning, – finns en risk att åren i borta varo lett till ”*brain waste*” vilket innebär en underminering eller utarmning av individens kunskap och kompetens. För individen själv innebär detta i många fall att etableringsprocessen försvåras.

Jag tycker att det viktigaste är att rannsaka sig själv när man kommer hit till Sverige och ställa sig frågan: Vill jag satsa på mitt nya hemland eller sitta här och gråta om drömma om något långt bort? Om man bestämmer sig för att satsa är det viktigt att man gör det med hela sitt hjärta och man måste vara beredd att ge år av sitt liv. Jag har nu bott 20

⁴³ Vertovec (2005).

⁴⁴ Mazzucato (2009).

⁴⁵ Prop. 2002/03:122.

år i Sverige och varje gång jag åker till Irak längtar jag tillbaks hit! Vi har gått vidare, utbildat oss, skapat familj här. Så när jag åker till Irak är jag inte längre hemma. Men svårigheterna finns kvar här också... (...)⁴⁶

Integration är således en viktig aspekt att beakta också i främjandet av cirkulär migration. Bland de integrationsrelaterade faktorer som kan försvåra individens möjlighet cirkulera mellan ursprungs- och destinationsland och därmed begränsa de positiva effekterna av migrationen, återfinns avsaknad av gångbar yrkestillhörighet, svårigheter med validering av utbildningsbetyg, bristande språkkunskaper liksom avsaknad av kontakter och nätverk.

(....) Det land jag en gång lämnade har också gått igenom många processer som har ställt till det. Samhället har förändrats. Den nya och den gamla generationen har inte samma värderingar. Man blir skrämmd. Det är inte samma land som jag lämnade.⁴⁷

Erfarenhet pekar på att en lyckad återetablering i ursprungslandet ofta handlar mycket om infriande av förväntningar.⁴⁸ Många migranter återvänder med höga förväntningar på hur livet i det gamla hemlandet ska utveckla sig, tankar som ofta bär stark prägel av den bild man har av livet i ursprungslandet från tiden innan migrationen. I själva verket återvänder många till en situation som kan ha förändrats dramatiskt under den tid som förflutit. Regelbunden och tät kontakt med ursprungslandet är ett sätt att minska detta ”förväntningsglapp” och underlätta återetableringen och kan på så sätt också bidra till att öka förutsättningarna för den cirkulära migrationens positiva effekter att komma till uttryck. Här har den tekniska utvecklingen skapat nya möjligheter för kommunikation genom Internet och sociala medier som Facebook och liknande. Man talar i dag allt oftare om s.k. virtuell cirkulation vilket innebär att den cirkulära rörligheten inte nödvändigtvis behöver involvera en fysisk förflyttning, utan kan ske på virtuell väg.

Den virtuella kommunikationen utgör ett viktigt redskap för överförande av idéer och värderingar och är därmed också en faktor att beakta i integrationsprocessen.

⁴⁶ Citat från fokusgrupp.

⁴⁷ Citat från fokusgrupp.

⁴⁸ Samtal med svenska frivilligorganisationer (Sociala Missionen, Röda Korset och Stockholms Stads återvändningskontor, samt Forum Syd) som arbetar eller har arbetat med program för återvändande.

Svenska organisationers arbete med återvandring

Återvandring har alltid förekommit, men det var först i och med flyktingströmmarna till Sverige från Chile och Bosnien-Hercegovina som frågeställningen om återvandring blev en politisk fråga. Många i dessa flyktinggrupper uttryckte tacksamhet för det skydd de fått i Sverige, men sa samtidigt att de så fort som det var möjligt ville återvända hem igen. UNHCR framhöll att flyktingarna behövde temporärt skydd och att det mest "lyckade slutet" på en flyktingsituation är att kunna "återvända hem" igen. I fallet Bosnien var också önskan att motarbeta etnisk rensning ett skäl för att stödja återvandring. Sveriges svar på dessa flyktingsituationer var att ge de asylsökande ett permanent uppehållstillstånd och samtidigt ge stöd till organisationer som arbetade med rådgivning och stöd till dem som övervägde att återvända. Inriktningen blev att de som funderade på att återvända skulle göra det utifrån så bra information som möjligt.

Ett flertal svenska organisationer har sedan dess arbetat med frivillig återvandring i olika former, en del av dem med stöd av Europeiska återvändandefonden. En viktig aspekt av detta arbete handlar om stöd för återetablering i ursprungslandet. Bland annat Röda Korset, Sociala Missionen, Göteborgsinitiativet och Stockholms Stads återvandringsskontor har haft eller har program till stöd för denna del av den cirkulära migrationen, bl.a. med länder som Somalia, Bosnien-Hercegovina, Kosovo och Irak (Kurdistan).

Erfarenhet från arbete med återvandringssprogram i Sverige visar att återvändande som en konsekvens av en "misslyckad" integration ofta resulterar i att integrationen i det gamla hemlandet också blir problematisk.⁴⁹ Var tionde deltagare i Röda Korsets återvändandeprogram valde, av just detta skäl, att återvända till Sverige efter en tid i ursprungslandet. Motsvarande resultat rapporteras från övriga organisationer.⁵⁰

Av dem som lever ett hårt liv som bostadslösa i Stockholm och som då och då får hjälp av härbärgen, soppkök och liknande institutioner utgjordes vintern 2010 den tredje största gruppen, efter personer med missbruksproblem och nyligen frigivna efter att ha

⁴⁹ Samtal med svenska frivilligorganisationer som arbetar eller har arbetat med program för återvändande, bl.a. Sociala Missionen, Röda Korset och Stockholms Stads återvandringsskontor.

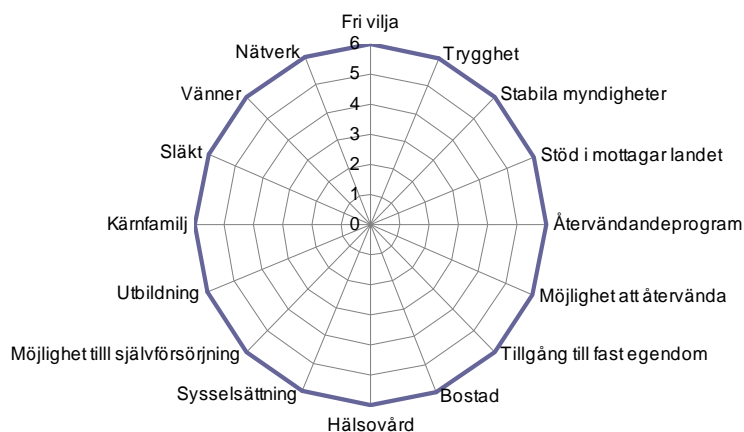
⁵⁰ Vilket motsvarar totalt cirka 10 personer.

avtjänat ett fängelsestraff, av tidigare invandrade som återkommit igen till Sverige efter en mindre lyckad återvandring.⁵¹

”Återvandringsbarometern”

Den s.k. återvandringsbarometern⁵² är ett instrument för att fånga individens tankar och uppfattningar inför ett eventuellt återvändande. Sexton parametrar har identifierats utifrån vilka individens förväntningar kan analyseras, också över tid. ”Återvandringsbarometern” kan ses som en variation på den s.k. ”push- och pull”-modellen där ett antal ofta förekommande faktorer som påverkar såväl beslutet att migrera, som att återvända och cirkulera värderas utifrån en sexsiffrig skala.

Figur 6.1 Återvandringsbarometern



Källa: Corlett (2005), efter Lena Rössel, Sociala missionen.

⁵¹ TOTTMAR (2009).

⁵² Återvandringsbarometern är framtagen av Lena Rössel på Sociala Missionen och citerad i Corlett (2005).

Den svenska integrationspolitiken

Integrationspolitikens mål är lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund.

Med "lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter" menas att förutsättningarna för människor i Sverige ska vara desamma oavsett etnisk eller kulturell tillhörighet. Integrationsfrågorna berör många politikområden, däribland arbetsmarknads- och utbildningspolitiken. Integrationspolitiken omfattar också nyanlända migranternas etablering i samhället, ersättning till kommunerna för flyktingmottagande, främjande av integration, urbant utvecklingsarbete samt svenskt medborgarskap. Svenskundervisning för invandrare och insatser inom arbetsmarknadspolitikerna är särskilt viktiga delar inom integrationsarbetet.

Diasporans betydelse för integration – aktuella forskningsprojekt

En forskargrupp vid Stockholms universitet har under våren 2010 fått regeringens uppdrag att närmare studera betydelsen av transnationella kontakter och diasporans roll för integration.⁵³ Projektet fokuserar särskilt på hur integrationen av nyanlända anhängare och arbetskraftsmigranter påverkas av redan etablerade migranternas kontakter med ursprungsländerna. Även Centrum för forskning om internationell migration och etniska relationer (CEIFO) vid Stockholms universitet, bedriver forskningsprojekt kring kopplingen mellan migration och integration.⁵⁴

EU:s integrationsarbete

Med Lissabonfördragets antagande har EU i dag en rättslig grund för åtgärder som stimulerar och stödjer medlemsstaternas integrationsarbete som rör lagligen bosatta tredjelandsmedborgare. Inom EU utvecklas s.k. kärnindikatorer på några av integrationspolitikens värdeområden – sysselsättning, utbildning, social delaktighet och aktivt medborgarskap.

Stockholmsprogrammet,⁵⁵ som antogs 2009, slår fast att samarbete kring integration ska utvecklas genom bättre verktyg för

⁵³ Institutet för Social Forskning vid Stockholms Universitet.

⁵⁴ Se vidare www.ceifo.su.se

⁵⁵ Europeiska Rådet (2010).

kunskapsutbyte, ökad samordning med andra relevanta politikområden, däribland sysselsättning, utbildning, social delaktighet och migration.⁵⁶ Både Europeiska integrationsfonden och Europeiska flyktingfonden stödjer utveckling med koppling till integration som riktar sig till olika målgrupper och användningsområden.

6.7 Den globala familjen

Begreppet den *globala familjen* syftar på företeelsen att migranter ofta upprätthåller transnationella nätverk med närstående i ursprungslandet och i andra länder. Mellan familjemedlemmar kvarstår ofta starka band i vardagen trots stora geografiska avstånd.⁵⁷ Familjer kan leva åtskilda, men bibehåller ett gemensamt intresse för familjens bästa.⁵⁸

Möjligheten att bevara kontakt med sin familj trots stora avstånd och skilda levnadsförhållanden kan ha stor relevans för individers beslut om cirkulär migration. Samtidigt är den globala familjen på många sätt en förutsättning för den utveckling som cirkulära migranter kan bidra med, inte minst vad gäller sociala remitteringar. Globala familjer är en följd av migration, men de är också betydelsefulla för att möjliggöra cirkulär migration. Att ha ett levande nätverk i sitt ursprungsland underlättar en eventuell återvandring och gör det möjligt att investera och driva verksamhet i det forna hemlandet. Att kontakten i sådana nätverk upprätthålls har sannolikt också stor betydelse för framtida beslut att migrera till Sverige bland dem som är kvar i ursprungslandet.

Fenomenet med transnationella familjer och släktband som sträcker sig över flera länder har alltid funnits. Globaliseringen och den kommunikationsrevolution som ägt rum har dock gjort att migranter i dag har ökade möjligheter till vardaglig kontakt med de delar av familjen som man lämnat i sitt ursprungsland eller som har migrerat till andra länder. Samtidigt finns större möjligheter än tidigare att resa mellan länder och en flyttning är för många migranter inte avsedd att leda till permanent bosättning, utan kan vara början på en cirkulär migrationskarriär.⁵⁹ Många migranter har

⁵⁶ Integrationspolitiken i Sverige, Faktablad, Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2009).

⁵⁷ Eastmond och Åkesson, red. (2007).

⁵⁸ Bryceson och Vuorela (2002).

⁵⁹ Eastmond och Åkesson, red. (2007).

släktingar och familj, inte bara i ursprungslandet, utan även i andra länder.

Större möjligheter att upprätthålla vardagsrelationer

Internet, med dess möjligheter till gratis telefonsamtal, chattar, bloggar och uppdatering av fotografier och statusrader på Facebook, har gjort att kommunikationen mellan personer i olika länder har kunnat genomgå en stor förändring. Från att tidigare ha handlat om kortfattade samtal för att höra att allt var bra, ger tekniken i dag möjlighet till vardagskommunikation med utrymme att prata länge om både viktigt och oviktigt. En annan viktig förändring är de telefonkort som gör att man kan ringa billigt till utlandet. ”Telefonkort är det bästa som hänt!”⁶⁰ sade en person och en annan berättade om utvecklingen de senaste åren: ”Det är inte en gång per år som förut. När jag ringde på påskdagen kunde man inte komma ut på linjen, man fick vänta flera timmar, för det var så många som ringde. Det är en stor marknad bland invandrare”⁶¹. Medan tillgång till chatt, Skype och Facebook till viss del är en fråga om resurser eftersom det krävs tillgång till dator med Internet, kan de flesta nås via telefon. Mobiltelefonnätets utbredning och de mobiltelefonkort utan fast abonnemang som finns i de flesta länder gör att även personer utan stora ekonomiska resurser kan upprätthålla kontakten och bli uppringda av släktingar i utlandet.⁶²

Ekonomiskt beroende

Den globala familjen och dess sammanbindning är inte sällan kopplad till ekonomiskt beroende och överföring av pengar mellan familjemedlemmar som befinner sig på olika platser. Detta leder ibland till spänningar inom familjen till exempel för att migranten inte upplever att de delar av familjen som är kvar i ursprungslandet har någon förståelse för migrantens ekonomiska situation i mottagarlandet. Det kan också finnas olika uppfattningar inom familjen kring hur mycket pengar som ska sändas och till vem.⁶³

⁶⁰ Citat från fokusgrupp.

⁶¹ Citat från fokusgrupp.

⁶² Åkesson (2007).

⁶³ Eastmond och Åkesson, red. (2007).

De äger hus för flera miljoner och har bra jobb. Så är det jag som är fattig... [...] När man kommer dit från Europa tror de att man har allt, men så jämför jag mig med det de har ... Man tänker: 'om du bara visste!'⁶⁴

Det ekonomiska beroendet gäller både migranter som flyttat till andra länder och migranter som flyttat inom landet, till exempel de kinesiska migrantarbetare som flyttat från landsbygden till städerna för att bara besöka sin hemort någon gång per år.

Bilden av familjen, könsroller och barnperspektivet

Migration kan vara en stor påfrestning för familjer. Detta gäller både om vuxna och barn migrerar tillsammans och om enbart en vuxen migrerar t.ex. för att främja sin karriär eller för att skapa en bättre ekonomisk situation för familjen som helhet. Forskningen visar att utbildningsnivån är högre, och den ekonomiska situationen bättre, för barn i utsatta och fattiga familjer där en förälder eller nära släkting flyttat, än för andra barn i motsvarande situation utan migrerande närstående. Detta eftersom det ekonomiska tillskottet som migrationen innebär kan betyda väsentligt förbättrad standard för de barn som detta berör. Samtidigt kan de sociala kostnaderna av att familjer delats av migration vara höga. Inte minst finns nackdelar i form av förlorad trygghet och minskad kontakt med föräldrarna.⁶⁵ Begreppet *care drain* har använts för att beskriva hur barn till migranter mister en vårdnadshavare som flyttar. Det handlar sällan om att barn helt överges, i stället tar andra familjemedlemmar och syskon över ansvaret och den förälder som flyttat har ofta tät kontakt med familjen som är kvar. Icke desto mindre kan det påverka både vuxna och barn. Trots att förlusten kompenseras av andra strukturer runt om barnen saknar de ofta en nära vuxen att vända sig till med sina problem.⁶⁶ Också för en vuxen kan det vara svårt att lämna sin familj under en längre tid, även om man kan ha tät kontakt.

Personligen vill jag åka hem till min fru och mina barn efter det här. [...] Att vara borta från dem kostar mig emotionellt och personligen! Han menar också att ansvaret blir större för dem som är kvar och berättar att han diskuterade sin flyttning med sin fru innan han

⁶⁴ Citat från fokusgrupp.

⁶⁵ IOM, Intersessional workshop (2010).

⁶⁶ Piperno (2007).

beslutade sig för att resa. Vi talade om hur vi skulle klara oss, om att lämna henne med våra två barn, och hur vi på något sätt skulle kunna ordna det med hjälp av mina föräldrar.⁶⁷

Samtidigt kan en migration av en vuxen i familjen påverka både ansvarsfördelning och roller inom familjen. I ett projekt där en grupp kvinnor från Colombia reste till Spanien för att arbeta under en kortare tid ledde det i flera familjer till att männen kom att ta större ansvar för barn och hem, både under kvinnans bortavaro och under tiden efter att hon återkommit. Männen värderade generellt sett kvinnans arbete i hushållet högre efter bortavaron. Även barnen i familjen tog större ansvar för hushållet och för yngre syskon.⁶⁸

Även i familjer som migrerar tillsammans kan tryggheten minska. Barn och tonåringar som följer med sina föräldrar vid en migration blir uppryckta från vardagslivet. Även om man har med sig sina föräldrar kan det vara en stor förändring att bryta upp från vänner, på kort tid tvingas lära sig ett nytt språk och fortsätta sin utbildning i ett annat land där kursplanen ofta ser annorlunda ut. Samtidigt finns många möjligheter i en flyttning och erfarenhet av att leva i flera länder ger en transnationell kompetens som blir allt viktigare i ett internationaliserat samhälle.⁶⁹

Barn som tillbringar delar av sin uppväxt i flera olika länder och kulturer kallas ibland *third culture kids* (TCK). De känner ofta en samhörighet med de olika kulturerna som de haft kontakt med under sin uppväxt, men känner sig inte helt "hemma" i någon av dem. De har en "tredje" kultur som de delar med andra barn som bott i olika länder och deras egen känsla av tillhörighet är ofta tätt sammankopplad just med att vara rörlig. Detta kan beskrivas som att leva "mellan" kulturer.⁷⁰

Kunskapen om olika sätt att leva och förmågan att kunna anpassa sig till nya sammanhang är oftast en stor tillgång för personer med denna bakgrund, men kan samtidigt leda till en känsla av rotlöshet och av att inte höra hemma någonstans, även sedan personerna blivit vuxna. Den otrygghet som det kan innebära att flytta uppmärksammas allt mer i Sverige, ett exempel på detta är företaget *Mjuka flytten* som hjälper medföljande barn med stöd och vägledning inför, under och efter en flyttning till utlandet. Det handlar ofta om att hjälpa de medflyttande barnen att hitta en egen identi-

⁶⁷ Citat från fokusgrupp.

⁶⁸ IOM intersessional workshop (2010).

⁶⁹ IOM intersessional workshop (2010).

⁷⁰ Pollock och van Reken (2009).

tet i flyttningen, fånga upp de tankar och farhågor som barnen kan ha inför flyttningen och att skapa förutsättningar för dialog inom familjen kring flyttningen.⁷¹ Sammantaget är det viktigt att uppmärksamma också barnens behov vid en flyttning. Dessa är kanske inte alltid samma som de vuxnas behov och prioriteringar.

Det transnationella livet och den globala familjen sätter också bilden av familjen på prov. Vårt traditionella sätt att se på vad som är en familj, vilka som ingår och hur familjens medlemmar ska förhålla sig till varandra är inte någon självklar norm i alla delar av världen. På många håll är det naturligt att föräldrar arbetar på annan ort under perioder av barnens liv och att barnen därför växer upp med andra vuxna i deras närhet. I Kina är det t.ex. vanligt att barnen bor hos mor- och farföräldrarna på hemorten medan föräldrarna arbetar i städerna.⁷² Det är heller inte alltid självklart att de vuxna som barnet tillbringat sin barndom med är de som anses ha bäst förutsättningar att se till att tonåringen kan få en god utbildning.⁷³ Samtidigt påverkar samhällets syn på familjen hur migrations- och socialpolitiken och de institutioner och regelverk som finns i destinationslandet är utformade. Bl.a. utgår den svenska migrationslagstiftningen från att barn och deras biologiska föräldrar lever tillsammans i den mån det är möjligt. För de migranter som kommer hit kan familjeidealet förändras över tid i det nya sammanhanget.⁷⁴

Att möjliggöra för globala familjer att skapa ett vardagsliv som sträcker sig utanför landets gränser är viktigt för att främja cirkulär migration och inte minst för att stimulera utvecklingen i ursprungsländerna. En bibehållen kontakt med ursprungslandet och det kontaktnät man har där skapar ökade förutsättningar för cirkulär migration och kan underlätta en tillfällig eller permanent återvandring. Det finns en tydlig koppling till portabla rättigheter. Möjligheten att ta ut till exempel föräldrapenning eller sjukpenning utomlands kan underlätta för den som har delar av sin familj i ett annat land.

⁷¹ Se vidare "Mjuka flytten" www.mjukaflytten.se

⁷² Se vidare kapitel 7.

⁷³ Johnsdotter (2007).

⁷⁴ Eastmond och Åkesson, red. (2007).

7 Cirkulär migration och utveckling

7.1 Vad är utveckling?

Under senare år har sambanden mellan migration och utveckling i allt större omfattning tydliggjorts. Forskare och beslutsfattare har i många sammanhang noterat att ökande migrationsströmmar påverkar utvecklingen i såväl det land som migranten lämnar som i det land han eller hon kommer till. Samtidigt förändras och utvecklas personen som migrerar. I policysammanhang uttrycks detta ofta som om att migrationen medför en ”trefaldig vinst” – ”win-win-win”. Destinationslandet vinner på migrationen bl.a. genom att den får ett tillskott av arbetskraft, ursprungslandet vinner bl.a. genom att en person kommer i sysselsättning och kan sända hem pengar till sin familj, men också bidra genom överföring av s.k. *sociala remitteringar* – värderingar och idéer som i sin tur kan bidra till utveckling. Migrationen kan dock samtidigt innebära kostnader för ursprungsländer och lokala samhällen, bl.a. i form av kunskapsflykt, s.k. *brain drain*. För den enskilde migranten ligger vinsten i att migrationen kan innebära möjligheter att förbättra sina levnadsvillkor.

Utveckling – ett mångfacetterat begrepp

Synen på vad utveckling är och hur utveckling bäst skapas har varierat genom historien. Begreppet *utveckling* är normativt och någon enhetlig definition finns inte. Utveckling är tvärtom ett mångfacetterat och komplext begrepp.¹ En utgångspunkt för den moderna teoribildningen är att utveckling skapas av mänskliga

¹ Odén (2006).

aktörer och att människan som samhällsvarelse kan styra samhällsförändringen i önskvärd riktning och därmed skapa utveckling.²

Innebörden i begreppet utveckling och tonvikten i utvecklingsdiskussionen har förändrats och förskjutits genom åren på ett sätt som väl speglar samhällets omvandling från det för-industriella bondesamhället, via den industriella revolutionen, ekonomiska kriser, depression och världskrig, till de gyllene efterkrigsåren av stabil tillväxt, ökad uppmärksamhet på den ”tredje världens problem” och våra dagars globalisering av världsekonomin.³ Samtidigt är utveckling knappast någon linjär process, utan snarare ett cykliskt förlopp som påverkas av den komplexa verklighet som omger oss.

Ekonomisk tillväxt har utgjort den dominerande värdemätaren på utveckling under det gångna halvsekle. Under senare år har emellertid alternativa sätt att se på utveckling vuxit fram baserade på uppfattningen att enbart ekonomisk tillväxt, mätt i BNP-termer, ger en alltför snäv bild av vad utveckling är och vad som driver fram utveckling. Nobelpristagaren Amartya Sen har t.ex. förordat en syn på utveckling som utgår ifrån människors ”upplevda friheter”, alltså individens egen upplevelse av vad utveckling innebär. I begreppet inkluderar Sen politisk frihet och frihet från förtryck, men också rätten till utbildning och social trygghet.⁴ Sammanfattningsvis kan man konstatera att detta sätt att se på utveckling innebär att koncentrationen flyttats från nationalstaten och betoningen på samhällelig utveckling, till individen och vikten av mänsklig utveckling.

Begreppet *hållbar utveckling* har på senare tid fått en framskjutet plats inom utvecklingsdiskussionen. Från att initialt ha haft tonvikten enbart på miljö-, klimat- och ekologiska faktorer, vidgades begreppet i mitten av 1980-talet, i och med den av FN tillsatta Bruntlandkommissionen, till att också innefatta ekonomiska och sociala faktorer. Den sammanvägda utvecklingen utifrån dessa tre dimensioner innebär en hållbar samhällsutveckling.

² Hettne (2008).

³ Hettne (2008).

⁴ Amartya Sen definierar utveckling på följande sätt: ”A process of expanding the freedoms that people enjoy [these being] not only the primary ends of development(...) but also among its principle means” Amartya Sen, *Development as Freedom* (1998).

Olika sätt att se på och mäta utveckling

Precis som uppfattningarna om vad utveckling är går isär råder delade meningar om hur utveckling kan mätas och jämföras. BNP ger ett mått på hur den ekonomiska aktiviteten i ett land ser ut och är det uttryck som använts flitigast för att mäta och jämföra olika länders utvecklingsnivå. BNP är ett aggregerat mått på ett lands materiella välbefinnande och beaktar endast sådant som kan prissättas, dvs. varor och tjänster.

Denna begränsning har lett till en växande kritik mot BNP som mått på utveckling eftersom det anses ge en alltför ensidig bild av ett lands utvecklingsnivå. Vidare inkluderar BNP även sådana ekonomiska aktiviteter och produkter som är ”negativa” för samhället (t.ex. miljöskadlig produktion). Man bör, således, vara försiktig med att dra slutsatser om fattigdomen i ett land baserat enbart på BNP. Förutom att fattigdomen har fler dimensioner än den ekonomiska säger måttet inget om hur det ekonomiska välbefinnandet fördelas inom grupper av befolkningen och geografiskt inom landet.

Ett viktigt steg i riktning mot att bredda synen på hur utveckling kan mätas togs 1990 när UNDP lanserade sitt *Human Development Index* (HDI) som mått på mänsklig utveckling. Syftet var att ge en mer heltäckande bild av ett lands ekonomiska och samhälleliga utveckling genom att identifiera och väga samman uppgifter om förväntad livslängd, utbildningsnivå (mätt i antal skolår bland barn) samt läs- och skrivkunnighet bland vuxna över 15 år) och levnadsstandard (mätt i BNP/capita). HDI anges på en skala från 0–1 och länder klassificeras efter en indelning i utvecklade länder (0,8–1), utvecklingsländer (0,5–0,79), mindre utvecklade länder (<0,5) samt s.k. ”ej klassificerade länder”.

UNDP publicerar sedan 1990 årligen en rapport över utvecklingen i världens länder som inkluderar en revidering av HDI. Rapporten har kommit att bli en av de viktigaste internationella värde-mätarna på utvecklingen i världen. Inte mindre än 182 länder listas efter placering. Därutöver återfinns ett dussintal länder där otillräcklig information omöjliggör en fullvärdig jämförelse. Av 2009 års rapport framgår att mer än tre fjärdedelar av alla internationella migranter tar sig till ett land som, enligt HDI, har högre nivå av mänsklig utveckling än det egna landet.⁵

Men även HDI har kommit att uppfattas som otillräckligt för att fånga utvecklingens många dimensioner, vilket lett till fram-

⁵ UNDP (2009).

växten av en rad alternativa index för att mäta och jämföra utveckling.⁶ De olika indexens indikatorer och den viktning som dessa ges påverkar den bild av utvecklingsnivån i ett visst land som ges.

Antalet indikatorer i ett index kan variera kraftigt och meningarna går isär om vilket angreppssätt som förmår skildra verkligheten mest trovärdigt. Medan ett index byggt på många indikatorer kan ge en bredare bild och kompensera för eventuella brister i enstaka indikatorer, kan index med färre indikatorer synas lättare att tolka.

Variablerna i dessa index visar vad som från olika håll bedöms som relevant för att mäta utveckling och spänner över ett brett spektrum. Bland indikatorer som används för att mäta utveckling, ofta som komplement till BNP, återfinns exempelvis samhälls-aspekter som demokrati och politiskt deltagande, jämställdhet, rättssäkerhet, sociala skyddsnet, yttrandefrihet, korruption, miljömässiga aspekter och social jämlikhet.⁷

Bland relativt nya utvecklingsindex kan nämnas *Basic Capabilities Index (BCI)*⁸ vars ambition är att definiera ett lands sociala utveckling baserat på tre indikatorer: tillgång till mödra-/förlossningsvård, barnadödlighet bland barn under fem år samt andelen barn som fortfarande går i skolan i årskurs fem. Utgångspunkten är att ett land, i takt med att dessa för samhällets utveckling grundläggande förutsättningar tillgodoses, successivt kan klättra allt högre upp i BCI-indexet.⁹

Åter andra index som ibland används för att mäta och illustrera ett lands utvecklingsnivå inkluderar indikatorer så som hushållens tillgång på dagstidningar, radio- och tv-apparater, datorer, Internet-uppkopplingar, mobiltelefoner etc., men också antal ingenjörer, vetenskapsmän och patent per miljoner invånare, det senare bl.a. som ett mått på ett lands kreativitet och innovativa förmåga.

Gini-index eller Ginikoefficient mäter inkomstfördelning

En svaghet som såväl HDI som flertalet nyare index delar med BNP-måttet är att de inte säger något om utvecklingskillnader inom länder. Bakom de siffror och placeringar som redovisas kan det dölja sig stora skillnader såväl mellan befolkningsgrupper som

⁶ Nylund & Risberg (2005).

⁷ Se tabell över olika index i bilaga 3.

⁸ Se vidare www.socialwatch.org/en/avancesyRetrocesos/ICB_2008/index.htm

⁹ www.socialwatch.org/en/avancesyRetrocesos/ICB_2008/index.htm

mellan regioner inom ett enskilt land. Det finns dock index som försöker mäta också dessa skillnader. Ett exempel är det s.k. Gini Index (ginikoefficient), som mäter inkomstfördelningen i ett land.

Millenniemaålen

År 2000 antog FN:s medlemsländer den s.k. millenniemaålsdeklarationen som listar åtta mål för att möta de utvecklingsrelaterade utmaningar världens länder står inför, däribland att halvera fattigdomen till år 2015. Totalt 60 indikatorer har identifierats utifrån vilka ett lands utveckling i förhållande till millenniemaålen och dess 21 kvantifierbara undermål bedöms. En årlig utvärdering görs av varje lands utveckling mot att uppfylla de åtta millenniemaålen.¹⁰ Såväl den internationella som den interna migrationen har beröringspunkter med flertalet millenniemaål och migrationsfrågornas hantering får därmed konsekvenser för hur väl millenniemaålen uppfylls.

Utvecklingsbegreppet i svensk utvecklingspolitik

Sveriges politik för global utveckling, PGU, är regeringens samlade politik för utveckling och minskad fattigdom i utvecklingsländer. Ett rättighetsperspektiv och fattiga individers upplevda behov, intressen och förutsättningar att skapa utveckling, ska vara vägledande för den samlade utvecklingspolitiken. PGU slår fast att alla politikområden tillsammans har ett gemensamt ansvar för det övergripande målet; att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.¹¹

Politiken understryker vikten av samstämmighet mellan olika politikområden i arbetet för att nå detta mål. Med skrivelsen "Globala utmaningar – vårt ansvar", markerar regeringen en ytterligare ambitionshöjning vad gäller samstämmighetspolitiken. Migrationsströmmar identifieras som en av sex globala utmaningar och därmed synliggörs sambanden mellan migration och utveckling. PGU slår fast att Sverige ska bli bättre på att främja migrationens utvecklingspotential.¹²

¹⁰ Se vidare www.undp.org/mdg/basics.shtml

¹¹ Prop. 2002/03:122.

¹² Skr.2007/08:89; 2009/10:129

Utgångspunkten för den svenska utvecklingspolitiken är att utveckling ytterst drivs av människors egen vilja och förmåga. Politiken ska därför syfta till att skapa förutsättningar för individer att öka sin levnadsstandard och stärka makten över sina egna liv. Kunskap om vilka hinder, på lokal, nationell och global nivå, som försvårar en sådan utveckling är därmed centralt.

Fattigdomsbekämpning är utvecklingens kärna och vägledande för svensk utvecklingspolitik. Fattigdom är emellertid ett problem med många dimensioner och därför krävs breda åtgärder för att bekämpa fattigdomen. Här är kännedom om sambanden mellan fattigdomens orsaker, både på individ- och makronivå, avgörande. Rättighetsperspektivet är centralt eftersom den enskilde individens frihet och rättigheter är av avgörande betydelse för att utvecklingsprocessen i ett land ska röra sig framåt.

I PGU konstateras att ekonomisk tillväxt är utvecklingens motor. En uthållig tillväxt är en förutsättning för att framgångsrikt bekämpa fattigdomen i världen. Genom minskad fattigdom kan respekt för mänskliga rättigheter och demokrati uppnås. För att utvecklingen ska vara globalt hållbar måste resursanvändningen beaktas så att inte kommande generationers resurser äventyras. De globala resurserna måste hanteras på ett långsiktigt effektivt sätt för att utvecklingen ska vara socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar.

7.2 Cirkulär migration och utveckling – alla är potentiella vinnare

Få ifrågasätter i dag migrationens potential för att bidra till utveckling. Betoningen på sambanden mellan migration och utveckling är också en av de faktorer som utmärker cirkulär migration från den traditionella, mer endimensionella, synen på migration där migranten rör sig från en plats till en annan och sedan stannar där.

Som konstaterats påverkar migrationen utvecklingen i såväl det land som migranten lämnar som i det land han eller hon kommer till. Samtidigt förändras och utvecklas personen som migrerar. Den cirkulära migrationen kan medföra vinster för såväl ursprungslandet och destinationslandet som för den enskilde individen.

"WIN" för ursprungslandet

Genom hemsändande av pengar, s.k. remitteringar, bidrar migranter till inkomstökningar för den kvarvarande familjen. Dessa pengar investeras ofta i utbildning, hälsa och infrastruktur, liksom i andra verksamheter som skapar sysselsättning och därmed ger inkomster. Remitteringarna är privata penningflöden, men genom sitt bidrag till den lokala ekonomin kan de generera utvecklingsvinster för en bredare krets än bara mottagaren. Världsbanken uppskattar att de totala globala remitteringarna till utvecklingsländer i dag uppgår till 338 miljarder dollar¹³, mer än tre gånger så mycket som det samlade officiella utvecklingsbiståndet.

Främjande av handelsflöden och investeringar är en annan viktig effekt av migrationen, liksom kunskapsöverföring och överföring av sociala remitteringar, dvs. idéer och värderingar som lämnar viktiga bidrag till ett samhälles utformning. Ett utflöde av migranter kan också bidra till att förebygga sociala spänningar som kan uppstå t.ex. i samband med omfattande arbetslöshet.

"WIN" för destinationslandet

Migranternas bidrag till destinationsländerna är mångfacetterat. I många fall utgör migranterna efterfrågad arbetskraft som fyller viktiga behov för att samhället ska fungera. Migranterna för samtidigt med sig värderingar och förhållningssätt från sina ursprungsländer som gynnar den kulturella mångfalden, vidgar vyer och manar till nytänkande i destinationsländerna. Ytterligare en central vinning är migranternas, eller diasporornas, bidrag som "brobyggare" och främjare av handel och investeringar mellan destinations- och ursprungsländer, vilket skapar arbetstillfällen och skatteintäkter på båda håll.

"WIN" för individen

Anledningarna till att en individ väljer att migrera är ofta många och sammansatta. Flera faktorer spelar in, personliga relationer, familjeförhållanden, släkt eller vänner i utlandet, förföljelse, fattigdom och utsatthet på olika sätt ligger bakom många människors

¹³ Ratha, Mohapatra och Silwal (2009).

beslut att korsa en nationsgräns. För den välutbildade migranten är bättre arbetsförhållanden, högre lön, nya utvecklingsmöjligheter och karriärutveckling viktiga skäl att ta steget att flytta. För åter andra är det helt enkelt utmaningen att få uppleva något nytt som lockar. Gemensamt är viljan till en bättre framtid.

Migration är samtidigt starkt knutet till vissa faser i livscykeln. Människor tenderar att flytta i unga åldrar, de allra flesta migranter är mellan 20–40 år.

Den som migrerar vill, i de allra flesta fall, upprätthålla kontakten med sitt ursprungsland. Ibland kan politiska orsaker göra det omöjligt under en viss tid, men viljan att bevara sin kulturella identitet är ofta stark. Många migranter har också lämnat familj och vänner i sitt ursprungsland. Väl i destinationslandet vill migranten ofta på olika sätt bidra till utvecklingen i ursprungslandet. Detta kan ske genom hemsändande av pengar eller andra former av engagemang. Vissa migranter organiserar sig tillsammans med andra diasporamedlemmar och genomför gemensamma insatser för hemlandet, genom projekt, insamlingar etc. Andra upprättar affärsverksamhet med ursprungslandet eller hittar andra sätt att använda sina erfarenheter för att bygga broar mellan länderna.

Vilka drivkrafter som ligger bakom den enskilde individens engagemang varierar. Det kan handla både om mer ”egoistiska” motiv, som att förbereda inför ett eventuellt återvändande, eller vila på en filantropisk grund, att vilja ”ge något tillbaka”.

7.3 Remitteringarnas betydelse för utveckling

Remittering betyder ordagrant att ”sända pengar i likvid”¹⁴ och det är också oftast i denna betydelse – att sända hem pengar – som begreppet används i sammanhanget migration och utveckling.

Migranter världen över skickar varje år hem stora summor pengar till familj och släkt i ursprungslandet. Dessa penningflöden utgör i dag den näst största källan till extern finansiering för utvecklingsländerna efter utländska direktinvesteringar (FDI). Remitteringarna utgör i många fall också en viktig källa till utländsk valuta. Bara under det senaste årtiondet har remitteringarna till utvecklingsländer ökat dramatiskt. Enligt Världsbanken skedde en ökning av remitteringsflödena från 66 miljarder dollar 2000 till 229 miljarder dollar 2006, vilket är en ökning med 250 pro-

¹⁴ Svenska Akademiens Ordlista (2010).

cent. De globala remitteringarna till utvecklingsländer under 2008 uppgick till 338 miljarder USD.¹⁵ En stor del av dessa penningflöden sker mellan utvecklingsländer.

Men dessa siffror ger oss bara en del av sanningen. En betydande del av remitteringarna skickas via informella kanaler där migranten helt enkelt tar med sig pengarna på fickan eller ser till att de på andra vägar hittar sina mottagare i ursprungslandet. Världsbanken uppskattar att de samlade remitteringsflödena ökar med 50 procent om de summor som skickas på informell väg räknas in.

Indien, Mexico och Kina, med sina stora befolkningar och många internationella migranter, har toppat listan över de största mottagarna av remitteringar under de senaste åren. För dessa länder med stora ekonomier utgör dock remitteringarna endast en liten del av landets samlade inkomster. För andra länder är remitteringar en avgörande inkomstkälla. I exempelvis Moldavien och Tadzjikistan motsvarar de pengar som migranterna sänder hem närmare en tredjedel av landets totala BNP.¹⁶ I 23 av världens länder svarar remitteringar för minst 10 procent av BNP.¹⁷

Remitteringar utgör dessutom en stabil inkomstkälla för mottagarländerna och är relativt okänsliga för konjunktursvängningar. Remitteringarna fungerar således som en buffert i svåra tider. De senaste årens finanskris har tydliggjort remitteringarnas betydelse för ursprungsländerna som en pålitlig finansieringskälla. Under 2009 föll de globala remitteringarna med sex procent, att jämföras med en minskning av de utländska direktinvesteringarna med en tredjedel.¹⁸

¹⁵ Ratha, Mohapatra och Silwal (2009).

¹⁶ UNDP (2009). I Tadzjikistan uppgick remitteringarna till 49,6 procent av BNP (2008). Motsvarande för Moldavien var 31,4 procent.

¹⁷ Ratha (2009).

¹⁸ Ratha, Mohapatra och Silwal (2009) samt Ratha (2009).

Tabell 7.1 Remitteringar som andel av BNP (Exempelländerna)

Ursprungsland	Remitteringar som andel av BNP % (2006)	Remitteringar som andel av BNP % (2008)
Indien	2,8	4,2
Turkiet	0,3	0,2
Ukraina	0,8	3,2
Bosnien- Hercegovina	17,2	14,8
Etiopien	1,3	1,5
Kina	0,9	1,1
Somalia	-	-
Irak	-	-

Källa: Världsbanken (2010) Uppgifterna avser offentliga remitteringar.¹⁹

Remitteringarnas fattigdomsminskande effekt

Remitteringar i sig är inget nytt fenomen, även om dess omfattning ökat dramatiskt under senare år. Längre har dock synen på remitteringarnas utvecklingseffekt präglats av skepsis. Dessa penningflöden, menar skeptikerna, kommer enskilda individer till godo och används primärt för konsumtion. De är därmed knappast till gagn för samhället i stort. Dessutom, menar kritikerna, riskerar jämlikheten i samhället att påverkas negativt av dessa penningflöden när vissa familjer gynnas medan andra blir utan. Förutsättningarna för en långsiktigt hållbar utveckling försämras när incitamenten och trycket på myndigheterna att genomföra förändringar och reformer minskar.

De sociala kostnader som är förknippade med att en familjemedlem vistas i ett främmande land under en längre tid är en annan kritik som ofta lyfts fram.²⁰ Begreppet ”*care drain*” syftar till att spegla den situation som uppstår i många länder när föräldrar migrerar för att arbeta utomlands medan barnen lämnas med mor- och farföräldrar.²¹

I dag har dock denna skeptiska uppfattning fått lämna plats för en betydligt mer positiv syn på remitteringar och dess möjlighet att bidra till utveckling och fattigdomsminskning. Den internationella uppmärksamheten på remitteringarnas betydelse har också vuxit under senare år, i takt med flödenas storlek. UNDP menar t.ex. i

¹⁹ Världsbanken (2010) Se vidare www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances

²⁰ Chami och Fullenkamp (2009).

²¹ Piperno (2009).

sin senaste rapport att ”remitteringar lämnar ett reellt bidrag för att förbättra levnadsförhållandena för miljontals fattiga i utvecklingsländer”.²²

S.k. hushållsundersökningar i ett stort antal länder har visat att en 10-procentig ökning per capita av de formella remitteringarna ledde till en minskning med 3,5 procent av antalet människor som levde under fattigdomsnivån, dvs. hade en inkomst under en dollar om dagen.²³

Jag känner stor tacksamhet inför att jag kunnat bidra. Jag kommer från en fattig familj med många barn. Jag var den första som fick utbildning när jag var i England. Jag fortsatte att skicka pengar hem så alla efter mig har en utbildning... Det är små insatser som har påverkat tjugotalet människor. Det är jag tacksam för. Men att jag var tvungen att lämna mitt land var sorgligt.²⁴

Samtidigt har politiska, ekonomiska och sociala förutsättningar i ursprungsländerna avgörande betydelse för i vilken utsträckning remitteringars multiplikatoreffekter för utveckling kan maximeras.²⁵ Länder med fungerande banksystem och betalningskanaler, stabila valutor, ett bra investeringsklimat och fungerande institutioner, kan slå betydligt större mynt av remitteringarna.

Det är också viktigt att komma ihåg att remitteringar från utlandet sällan når de allra fattigaste hushållen direkt. De allra fattigaste människorna migrerar sällan till fjärran länder (däremot kan utbytet med länder i regionen vara omfattande). Enligt UNDP uppvisade länder med allra lägst inkomstnivå tvärtom ett svagt nettoinflöde av migranter under perioden 2000–2005.²⁶

Remitteringar är privata penningflöden och dess omedelbara nytta tillkommer dem som är mottagare. Pengarna ökar dock mångfalden bland hushållens inkomstkällor och även om en stor del används till konsumtion utgör remitteringar en viktig buffert för många familjer vid oförutsedda händelser så som sjukdom etc. Det finns också ett positivt samband mellan remitteringsflöden och skolgång. Barn i familjer där remitteringar strömmar in har i högre

²² UNDP (2009).

²³ Ratha (2009).

²⁴ Citat från fokusgrupp.

²⁵ Multiplikatoreffekt är ett ekonomiskt uttryck myntat av John Maynard Keynes som innebär att en ökning av konsumtionen eller investeringarna ökar mer än den ursprungliga ökningen – en s.k. multipel ökning. Orsaken är att den ursprungliga ökningen av konsumtionen leder till att fler jobb skapas och sysselsättningen ökar vilket i sin tur genererar mer konsumtion och nya investeringar.

²⁶ Socialstyrelsen (2010).

grad än annars möjlighet att slutföra sin utbildning och därmed på lång sikt förbättra sin och sin familjs levnadsförhållanden.²⁷

Remitteringarna kan också tjäna som grundplåt vid etablering av småföretag, något som inte bara gynnar individen och hans eller hennes familj utan också förmår generera utveckling för samhället i vidare mening genom att den skapar sysselsättning. När remitteringar används för att köpa lokalt producerade varor och tjänster, eller investeras i samhällsbaserade projekt som kräver arbetskraft, utgör de ett bidrag till den lokala ekonomin. Därigenom gynnas också en vidare krets av personer än mottagarna av de hemsända pengarna.²⁸

Altruism eller egenintresse – varför remitterar man?

Anledningarna till att människor väljer att sända hem pengar är naturligtvis många och individuella. Kön, ålder och familjesituation, hur lång tid som tillbringats i destinationslandet och individens tankar om framtiden är alla faktorer som spelar in. Därtill kommer olika uppfattningar om kulturella och sociala skyldigheter, och hur starka de transnationella banden mellan individen, diasporan i stort och ursprungslandet är.

Det är inte ovanligt att en persons beslut att migrera är resultatet av en gemensam överenskommelse och strategi där en familj eller flera familjer gått samman för att samla ihop de resurser som krävs för att ta detta steg. För migranten innebär det ett betydande ansvar att regelbundet bidra till de kvarvarande familjemedlemmarnas försörjning. En stor ekonomisk skuld till kvarvarande familj och släkt eller ett moraliskt åtagande att stödja dem ekonomiskt, kan också hämma integrationen i destinationslandet.

Den vanligaste förklaringen som brukar ges till att människor väljer att sända hem pengar är altruistiska motiv, man vill helt enkelt göra något för dem som är kvar.²⁹ Olika kulturer har sina uttryck och former för att visa deltagande och stöd för medmänniskor. Tionde, kollekt, insamlingar eller skatter är bara några exempel.

Men detta synsätt rymmer inte hela förklaringen. För en del väger egenintresset tyngre och beslutet att sända hem pengar är en

²⁷ UNDP (2009).

²⁸ GCIM (2005).

²⁹ Engdahl (2009).

del i att förbereda sitt eget återvändande genom att visa att man varit engagerad för sitt ursprungsland eller sin hemby även under bortavaron. Att investera i t.ex. mark eller näringsliv kan också syfta till att trygga den egna försörjningen vid ett framtida återvändande.

Hur mycket en migrant remitterar beror på olika faktorer så som inkomststorlek, den kvarvarande familjens behov och situationen i ursprungslandet i vidare mening. Många undersökningar ger stöd för att kvinnor i genomsnitt remitterar en större del av sin inkomst än män. En faktor som tycks påverka remitteringsbeteendet är vistelsetiden i destinationslandet. I takt med att denna blir längre, tycks benägenheten att sända hem pengar successivt avta.³⁰

Det finns inga belägg för att kvalificerad arbetskraft remitterar mer än migranter med låg utbildning, trots att de tjänar mer. En förklaring till detta kan vara att högutbildade migranter helt enkelt kommer från mer välbärgade miljöer och att behovet därmed är mindre, medan lågutbildad arbetskraft många gånger lämnat en situation där behoven är stora bakom sig. De högutbildade tenderar också att tillbringa längre tid utomlands vilket försvagar banden till ursprungslandet. De har också oftare möjlighet att ta med sig familjen till destinationslandet.³¹

Återkommande besök i hemlandet är en annan faktor som påverkar remitteringsbeteendet. Mycket tyder på att benägenheten att remittera är betydligt högre bland migranter som har för avsikt att återvända till sitt ursprungsland.³²

Många länder, såväl ursprungsländer som destinationsländer, har på olika sätt sökt slå mynt av remitteringarnas positiva utvecklings-effekter. Allt fler ursprungsländer har också noterat att starkare transnationella band mellan diasporan och ursprungslandet tenderar att leda till ökade remitteringsflöden, vilket lett till en allt mer aktiv politik vis á vis diasporan. Det finns också exempel på att länder (genom utlandsrepresentationen) förväntar sig en viss del av migrantens inkomst i destinationslandet för att stärka sin statskassa. Detta agerande, som är olagligt, åtföljs inte sällan av hot och trakasserier mot migranter och deras familjemedlemmar om de inte samarbetar.

³⁰ Pelling (2009).

³¹ Pelling (2010).

³² Pelling (2010).

Kollektiva remitteringar

Vid sidan av att bidra med individuella remitteringar kan migranter genom sitt deltagande i diasporaorganisationer spela en viktig roll genom att samla in och överföra s.k. *kollektiva remitteringar*. Dessa kan användas för infrastrukturprojekt så som skolbyggen, sjukhus etc., på ursprungsorten, vilka är till nytta för hela samhällen. De kollektiva remitteringarna kan också användas tillsammans med medel från offentliga källor. Ett exempel på ett sådant arbetssätt är det mexikanska s.k. ”tre-för-ett”-programmet som innebär att för varje dollar som diasporan bidrar med tillskjuter den mexikanska staten ytterligare tre dollar. Programmet har visat sig erbjuda en framgångsrik modell för att kanalisera kollektiva diasporaremitteringar till lokala utvecklingsprojekt.³³

Norge lanserade i juni 2008 projektet ”Pilot Pakistan” med ambitionen att engagera den pakistanska diasporan i Norge för att bidra till utvecklingen i sitt gamla hemland. Genom projektet har norska myndigheter förbundit sig att bidra med motsvarande belopp som diasporan samlar in för olika utvecklingsinsatser i Pakistan. Minimigränsen för att få del av stödet är 100 000 norska kronor. Ett tiotal projekt har fått finansiering under pilotperioden. Projektet kommer nu att utvärderas och de norska myndigheterna kommer att fatta beslut om en eventuell fortsättning på den här typen av utvecklingsbistånd och i vilka former det ska bedrivas.³⁴

Effektivisering av remitteringsflöden

En viktig, och under senare år mycket uppmärksammas fråga, med direkt påverkan på hur remitteringarnas bidrag till utveckling och fattigdomsminskning kan maximeras, rör de administrativa kostnaderna för remitteringar. Dessa avgifter, som tas ut av banker, agenter eller andra mellanhänder, uppgår i dag i många fall till mellan 10 och 20 procent av det remitterade beloppet³⁵ och kan, i

³³ Latapí och Janssen (2006).

³⁴ Denna s.k. 50/50-modell, där diasporaorganisationen bidrar med lika mycket som staten, har ifrågasatts mot bakgrund av att Norge samtidigt har ett motsvarande system som Sverige där det statliga bidraget uppgår till 80 procent av finansieringen (80/20-modell) för civilsamhällsorganisationer, vilket alltså diasporaorganisationer är undantagna.

³⁵ Ratha (2004).

vissa fall, vara så höga som en fjärdedel.³⁶ Transfereringskostnaderna varierar också inom EU.³⁷

Medan många migranter sänder hem små summor varje gång är transaktionskostnader och växelkurs bestående. Stora belopp finns således att spara om de administrativa kostnaderna minskar.

Udermåliga banksystem i många ursprungsländer, dålig infrastruktur och brist på förtroende för samhällsfunktioner utgör en del av problemet för att effektivisera remitteringsflödena. Den nya tekniken har dock öppnat nya möjligheter. Med det s.k. M-PESA-systemet (Mobile-Cash) kan vem som helst som har tillgång till en mobiltelefon sätta in pengar på ett konto och skicka dem vidare till en mobiltelefonanvändare i en annan del av världen. Det remitterade beloppet kan sedan tas ut via M-PESA-agenter, ofta postkontor eller större kiosker som, till skillnad från lokala banker, finns vitt spridda också i fattiga länder. I Kenya använder sig i dag t.ex. nästan en femtedel av befolkningen av M-PESA-systemet för pengatransferering. I landet finns inte mindre än 7 500 M-PESA-an slutna agenter. Totalt hade summor motsvarande åtta procent av Kenyas BNP passerat via M-PESA-systemet vid mitten av 2008, huvudsakligen genom många och relativt små transaktioner.³⁸

Ett stort antal forskningsprojekt pågår runt om i världen kring remitteringsfrågan, bl.a. i regi av Världsbanken, som syftar till att minska transaktionskostnaderna och underlätta för migranter att hitta de billigaste sätten att överföra pengar. Att minska transaktionskostnaderna för remitteringar utgjorde också en central rekommendation från GCIM.³⁹

³⁶ GCIM (2005).

³⁷ Pelling (2010).

³⁸ För att M-PESA-tekniken ska fungera förutsätts dock att människor har tillgång till mobiltelefon och, inte minst, att dessa kan laddas på ett effektivt sätt. Utan elektricitet gör inte ens den modernaste mobiltelefon någon nytta. Genom ett initiativ att bygga ett hus med solceller på taket för att alstra energi i byn Kakiro i regionen Kagera i Tanzania, har svensken Lars Agnarson och hans hustru gjort en avgörande insats för att möjliggöra för byns innevånare att använda sig av de möjligheter M-PESA öppnar. Genom hemsända pengar från familjemedlemmar och släktingar i framför allt Uganda har många invånare i Kagera på kort tid fått väsentligt bättre levnadsförhållanden. (Samtal med Lars Agnarson, (2010) initiativtagare till www.diasporas.se).

³⁹ GCIM (2005).

Exempel på insatser för att minska remitteringskostnaderna

Det brittiska biståndsorganet Department for International Development (DfID) lanserade 2005 hemsidan ”*send money home*”.⁴⁰ På denna hemsida kan migranter jämföra priser och söka sig fram till det mest prisvärda alternativet för att skicka pengar på formell väg. Sidan har fått mycket uppmärksamhet och efterföljare i många länder, bl.a. Spanien och Tyskland.⁴¹ En uttalad målsättning i Sveriges politik för global utveckling (PGU) är att verka för säkrare och billigare överföringar av remitteringar från Sverige, bl.a. genom upprättande av en webbsida med den brittiska motsvarigheten som förlaga.⁴²

Ett svenskt initiativ har tagits av en grupp forskare vid Högskolan i Jönköping vars arbete med bl.a. remitteringar och diasporans roll för utveckling lett till bildandet av ett företag i samarbete med VISA Europe och Swedbank som syftar till att effektivisera lagliga remitteringsflöden mellan länder i EU och ursprungs-länder.⁴³

Illegala remitteringar

De senaste årens ökade insatser för att stävja finansiering av internationella terroristnätverk har lett till skärpta kontroller och stängning av flera uppmärksammade informella nätverk för penningöverföring.⁴⁴ Internationellt finns spärrar mot att ge stöd till de organisationer som är klassificerade som terroristorganisationer.

De interna remitteringsflödenas betydelse för utveckling – exemplet Kina

Remitteringsflöden är i hög grad relevant också i fråga om interna migrationsströmmar och dess konsekvenser för nationell utveckling och fattigdomsminskning. Kina, med sina uppskattningsvis 225 miljoner interna migranter, kan tjäna som exempel på den betydelse interna remitteringsflöden kan ha för utvecklingen på nationell nivå. De interna migranterna, som brukar kallas Kinas ”flytande befolkning” och som i antal motsvarar knappt halva EU:s

⁴⁰ Se vidare www.sendmoneyhome.org

⁴¹ Se vidare www.remesas.org respektive www.geldtransfair.de

⁴² Skr. 2007/08:89.

⁴³ Se vidare <http://www.diasporalink.eu>

⁴⁴ Pelling (2009).

totala folkmängd, består av människor som arbetar på en annan plats än de är folkbokförda.⁴⁵ Det stora flertalet migranter har lämnat landets fattiga, västra delar för bättre möjligheter i den ekonomiskt utvecklade kustregionen i öst.⁴⁶ Majoriteten är unga kvinnor mellan 16 och 30 år som arbetar vid textil-, leksaks- eller andra fabriker. Dessa kvinnor förväntas, precis som den stora gruppen manliga migranter som arbetar i byggnadsindustrin, återvända till sin hembygd efter några år för att etablera familj. Allt oftare har dock migranterna svårt att återanpassa sig till landsbygdstillvaron efter ett antal år i städerna, vilket skapat nya utmaningar både för individerna och samhället. Dessa förutsättningar illustrerar väl migrationens cirkulära karaktär.

Den massiva folkförflyttning som de stora interna migrationsströmmarna innebär har haft betydande socio-ekonomiska konsekvenser för hela landet. För landsbygdens utveckling har de remitteringar som migranterna skickat hem spelat en avgörande roll. De penningflöden mellan stad och landsbygd, mellan kust och inland och mellan landets östra och västra regioner som remitteringarna innebär, har bidragit till att minska klyftorna i samhället och förbättra levnadsförhållandena för miljontals landsbygdsbor. En kinesisk migrant sänder i normalfallet hem mellan 3 000–4 000 kronor om året till familj och släkt, vilket sammantaget innebär ett årligt remitteringsflöde på närmare 90 miljarder kronor. För flera kinesiska provinser svarar remitteringarna därmed för en betydande del av de samlade intäkterna.⁴⁷

De ekonomiska reformer som inleddes i Kina för tre decennier sedan har varit omfattande och hundratals miljoner människor har lyfts ur absolut fattigdom. Politiken att utveckla vissa delar av landet först, som inleddes i och med öppnande av Kinas första ekonomiska frizoner 1979, har dock inneburit att landsbygdens utveckling eftersatts.⁴⁸ En ofta tung ekonomisk börda har genom åren lagts på landsbygdsfamiljernas axlar, exempelvis har kostnader förknippade med utbildning och sjukvård stadigt ökat och måste betalas kontant. Sjukdom är i dag det främsta skälet till kronisk fattigdom i Kina. Familjemedlemmarnas remitteringar har kommit

⁴⁵ Kina har fortfarande strikta regler kring folkbokföring och sociala rättigheter är bundna till den plats där man är mantalsskriven. Det är dock, sedan ett tiotal år tillbaka, möjligt att "flyta".

⁴⁶ Berger (2009).

⁴⁷ Huang och Zhan (2005).

⁴⁸ Strategin, som lanserades av Deng Xiaoping, var att öppna några få platser mot omvärlden och där släppa in utländska direktinvesteringar. Den viktigaste ekonomiska frizonen blev Shenzhen i södra Kina, som öppnades 1979. Se vidare Ljunggren (2008).

att spela en avgörande roll för individers och hushålls möjlighet att möta dessa utmaningar. I många fall är man helt beroende av detta ekonomiska tillskott för att finansiera barnens skolgång och för att klara oförutsedda utgifter för t.ex. hälsovård. Remitteringarna har på detta sätt haft en omedelbar positiv effekt på utvecklingen.⁴⁹

Många bedömare menar samtidigt att utvecklingseffekterna av remitteringarna för samhället i stort, den s.k. multiplikatoreffekten, skulle kunna bli betydligt högre om de allmänna förutsättningarna i samhället, i form av fungerande infrastruktur, mindre korruption, större rättssäkerhet etc., kunde garanteras. Avsaknaden av en rad ekonomiska och sociala rättigheter gör också att migranterna fortsatt är en mycket utsatt grupp.

Remitteringar från Sverige

Den senast redovisade statistiken avseende remitteringar från Sverige härrör från 2002. De formella remitteringarna uppgick då till 590 miljoner USD. I Sverige kan olika grupper av utrikes födda antas ha olika benägenhet att remittera. Som nämnts ovan har en dramatisk ökning av remitteringsflödena globalt ägt rum under den senaste tioårsperioden, men avsaknaden av nationell statistik gör det omöjligt att säga något om storleken på remitteringsflödena från Sverige under denna period.⁵⁰

Som en jämförelse kan konstateras att de registrerade, remitteringarna från Danmark under perioden mellan 2002 och 2006 ökade med drygt 90 procent. I Norge närmar sig ökningen under perioden 300 procent. Det ligger nära till hands att anta att också Sverige sett en utveckling i motsvarande storleksordning. En uppskattning som figurerar är att remitteringarna från Sverige 2006 uppgick till fyra miljarder, vilket skulle innebära remitteringar per utrikesfödd på cirka 3 500 kronor per år.⁵¹ Tankesmedjan Global Utmaning redovisar i en rapport preliminära uppgifter om remitteringsbenägenhet bland migranter i Sverige baserat på en undersökning av kurder i Uppsala. Enligt undersökningen remitterar knappt 60 procent av de heltidsarbetande migranterna, medan motsvarande andel för deltidsarbetande migranter är drygt hälften. De flesta remitterar mellan 2 000-3 000 kronor i månaden. Av dessa

⁴⁹ Huang och Zhan (2005).

⁵⁰ Pelling (2009).

⁵¹ Engdahl (2009).

har nästan 90 procent valt att skicka pengarna kontant via vänner och bekanta medan knappt hälften använt sig av en s.k. Hawalagent⁵². Bara ett fåtal har anlitat överföringsföretag eller banker.⁵³

Ytterligare en ”dold” källa till remitteringsflöden återfinns inom utländska företag i Sverige med anställda från tredje land som får en del av sin lön utbetald direkt i sitt hemland.⁵⁴

Varför är statistik över remitteringsflöden relevant?

Sveriges utvecklingspolitik har som uttalad målsättning att främja utvecklingseffekten av remitteringsflöden genom återföring av kapital, kunskap och erfarenheter från migranter till utvecklingsländer.⁵⁵ Kunskap och kännedom om hur dessa flöden ser ut är således nödvändig för att kunna utarbeta strategier.

Hur stora belopp migranter i Sverige och deras familjer remitterar kan också få konsekvenser för levnadsvillkoren för denna grupp, inte minst i de fall där det finns ett starkt socialt tryck att skicka hem pengar, vilket i sin tur påverkar förutsättningarna för integration.

Sociala remitteringar

Den fattigdomsminskande effekten av ekonomiska remitteringar har, som nämnts, givits allt större uppmärksamhet under senare år. Men remitteringar kan också vara av annan karaktär. Sociala remitteringar handlar om överföring av värderingar, idéer och kon-

⁵² Ordet ”hawala” är av arabiskt ursprung och betyder ”att växla” eller ”överföra”. Hawalasytemet är ett alternativt remitteringssystem som existerar parallellt med formella kanaler för överföring av pengar, dvs. via banker och överföringsföretag så som Western Union och MoneyGram. Hawalasytemet, som utvecklades i Indien för flera hundra år sedan, hanterar i dag en betydande del av de omfattande globala remitteringsflödena. Hawalasytemet beskrivs ofta som ”underjordisk bankverksamhet” vilket är delvis missvisande eftersom systemet i de flesta fall är helt legalt. Ett antal länder, däribland Norge, har dock förbjudit överföringar via Hawalasytemet. Utmärkande för Hawalasytemet är att det bygger på förtroende och baseras på kontakter och nätverk mellan individer i ursprungs- och destinationsland. Ingen fysisk förflyttning av pengar äger rum mellan länder. Upplevda fördelar med Hawalasytemet i förhållande till formella transaktionskanaler är bl.a. att det är billigare, snabbare, mindre byråkratiskt och inte lämnar några administrativa spår. Det senare kan utnyttjas för ”ljusskygg” verksamhet. Padala (Filippinerna), Phei kwan (Thailand) och Hundi (Indien, Bangladesh) är andra Hawalaliknande informella nätverk för penningtransaktioner. (Jost och Sandhu (2000). Se vidare www.interpol.int)

⁵³ Pelling (2010).

⁵⁴ Engdahl (2009).

⁵⁵ Skr. 2007/08:89.

taktnät. Medan de ekonomiska remitteringarnas betydelse för utveckling och fattigdomsminskning har fått allt mer uppmärksamhet under senare år har kunskapen om, och intresset för, de sociala remitteringarnas verkan varit begränsad. I dag syns dock ett växande intresse för de sociala remitteringarna som bärare av värderingar om grundläggande rättigheter, demokrati och jämställdhet.

Betydelsen av de sociala remitteringarna har först på sistone börjat vinna gehör bland forskare och beslutsfattare. Ökad kunskap om de sociala remitteringarnas karaktär och betydelse har visat sig viktig för att skapa förutsättningar för utveckling både i ursprungs- och destinationsländer.

Vad är sociala remitteringar?

Åtminstone tre typer av sociala remitteringar kan urskiljas. Den första gruppen omfattar normativa strukturer och värderingar i samhället så som synen på jämställdhet, könsroller, på familjen och på religionens roll, men också förväntningar på hur samhället ska fungera och regeringen agera. Den andra gruppen sociala remitteringar utgörs av de handlingar som följer av dessa värderingar. Hur hushållsarbetet fördelas, synen på mäns och kvinnors förvärvsarbete, deltagande i organisationer och föreningar, politiskt engagemang etc. Den sista gruppen rör det samlade sociala kapital som en individ förfogar över.⁵⁶ Med socialt kapital avses summan av en individs värderingar och synsätt, men också de nätverk och relationer som individen byggt upp och som på olika sätt kan bidra till utveckling.

Överföring av sociala remitteringar kan ske på många sätt. Gemensamt är att det involverar någon form av kontakt, av fysisk eller virtuell natur, mellan migranten och dennes ursprungsland. Denna kontakt kan ske genom besök, brev, e-post, telefonsamtal eller via andra kommunikationskanaler. Att det finns en tydlig koppling mellan "avsändare" och "mottagare" särskiljer de sociala remitteringarna från den globala masskultur som på liknande sätt sprids över världen och som riktar sig till "massan".

Sociala remitteringar färdas i båda riktningar. För det stora flertalet migranter karakteriseras den transnationella tillvaron värderingsmässigt av en kombination av "här" och "där", där sociala

⁵⁶ Levitt (2006).

remitteringar kontinuerligt överförs mellan ursprungslandet och destinationslandet.

Mottagligheten för sociala remitteringar ökar ofta ju mindre avståndet mellan rådande normer och värderingar är. Större likheter mellan samhällen gör det lättare för de sociala remitteringarna att vinna acceptans. Samtidigt finns en rad andra faktorer så som ålder, kön, utbildning och annan tillhörighet som påverkar i vilken utsträckning människor i ursprungslandet – familj, vänner och samhället i stort – förmår ta till sig de sociala remitteringarna.⁵⁷

Sociala remitteringar och utveckling

Många migranter upplever en konflikt när förväntningar från anhöriga och vänner i ursprungslandet ställs mot uppgiften att klara vardagen i destinationslandet. Pressen att skicka pengar kan påverka var nyanlända väljer att bosätta sig och om individen tar sig tid att lära sig språket.⁵⁸ Kanske beror det faktum att någon t.ex. har svårt att betala hyran i destinationslandet, eller att tandvården försakats, på ett upplevt krav att försörja familj och släkt i ursprungslandet.

Dessa lojalitetskonflikter får konsekvenser på individplanet men också för samhället i stort när exempelvis integrationspolitiken ska utformas. Om pressen att skicka hem pengar leder till att migranten t.ex. tar extraarbete för att klara sina åtaganden kan detta i förlängningen också leda till tidigare utslitning, sjukskrivning och därmed ökade kostnader för samhället.

Ökad kunskap om de sociala remitteringarna är därför ett viktigt verktyg för att utformningen av strategier för utveckling och fattigdomsminskning, av relevans såväl för ursprungslandet som för destinationslandet, ska bli så effektiv som möjligt.

Det är problematiskt. Man har en bild av att folk är rika och har det bra och förväntar sig att jag ska hjälpa till. Men sanningen är att jag är fattigast i familjen. De har hus och bil och är utbildade. Det är problematiskt.⁵⁹

Människors syn på mänskliga rättigheter, demokrati och jämställdhet kan påverkas av de sociala remitteringar som överförs från migranter i Sverige eller på andra håll i världen. Detsamma gäller

⁵⁷ Levitt (2006).

⁵⁸ Pelling (2010).

⁵⁹ Citat från fokusgrupp.

fördelarna med ett öppet och pluralistiskt samhälle, med ett aktivt deltagande i politiska sammanhang så som kommun-, landstings- eller riksdagsval eller föreningsliv. Allt detta är frågor som ges prioritet i det svenska utvecklingsarbetet.

Att förmedla en bild av Sverige är inte så lätt. Jag och mina kompisar är aktiva i föreningsliv, vi är med i samhällsföreningar och andra föreningar. Det man vill förmedla och föra vidare när det gäller Sverige är detta med kvinnogrupper och fackföreningar... Hur man löser konflikter här. Man vill förmedla det tankesättet vidare! ...⁶⁰

... Jag har lärt mig att följa regler och att tålmodigt vänta på bussen! Jag vet att jag måste släppa förbi gångtrafikanter vid övergångsställena. Jag har också lärt mig att punktlighet är en dygd. Om jag är 15 minuter sen i mitt hemland räknas det som att vara i tid – här är det slöseri med andras tid att komma för sent. Jag fick utbildning i kulturella skillnader när jag kom hit – för att inte göra någon illa av misstag, genom säga eller göra fel.⁶¹

Mellanfolkliga kontakter och sociala remitteringar

Det mellanfolkliga utbytet mellan länder utgör en viktig arena för att öka förståelsen och kunskapen människor emellan. Samarbeten mellan städer och regioner på olika håll i världen är en del i detta utbyte. I stort sett alla svenska kommuner och landsting har idag vänorter eller vänregioner i andra länder. Totalt uppgick antalet samarbeten år 2004 till 1 475.⁶² Kontakterna kan bestå av mer eller mindre formella utbyten eller konkreta projekt som drivs gemensamt. De kontaktytor som denna form av samarbeten medför utgör en kanal för överföring av sociala remitteringar mellan Sverige och omvärlden.⁶³

7.4 Diasporans roll för utveckling

Diasporamedlemmar runtom i världen uppfattas allt oftare som "agenter för utveckling" och är i hög grad en ekonomisk kraft att räkna med. Diasporan bidrar genom remitteringar liksom via direktinvesteringar i sina ursprungsländer.

⁶⁰ Citat från fokusgrupp.

⁶¹ Citat från fokusgrupp.

⁶² Sveriges Kommuner och Landsting (2004) Se vidare www.skl.se/web/Vanortssamarbete-EU-stod.aspx

⁶³ För vänortssamarbeten mellan exempelländerna och Sverige se bilaga 2

Men diasporan lämnar inte bara ett ekonomiskt avtryck i ursprungsländerna. Diasporan kan också vara en politisk röst där sociala remitteringar i form av värderingar och idéer om hur ett samhälle kan organiseras utgör viktiga bidrag till utvecklingen.

Att diasporor bidrar till utvecklingen i sina ursprungsländer är i sig inget nytt fenomen. Bakom omvärldens nyvunna intresse för dessa gruppers möjlighet att bidra ligger snarare de nya förutsättningar som den tekniska utvecklingen bidragit med i form av minskade avstånd. Detta gäller såväl geografiskt som ”mentalt”. Genom Internet, mobiltelefoni, Skype och sociala medier som Facebook kan människor kommunicera i realtid, virtuella nätverk skapas och upprätthållas och relationer består. Snabbare och billigare kommunikationsmöjligheter, tack vare lågprisflyg m.m., gör det samtidigt betydligt lättare än tidigare för migranterna att upprätthålla banden till ursprungslandet. Globaliseringen i sig är också en viktig faktor bakom denna utveckling.

Skype är en intressant fråga. Jag minns för tolv år sedan när jag kom till Sverige. Då kunde jag ringa kanske en gång per termin. Det kostade jättemycket. Men fem år senare kunde man ringa två timmar och så kostar det ingenting! Man ringer alla i dag! ... Man kan ha kontakt i Afrika oftare än med den som finns här i Sverige. Jag tror att man har mycket mer kontakter nu ...⁶⁴

Vad är en diaspora?

Begreppet diaspora har ingen entydig definition. Ordet *diaspora* är av grekiskt ursprung och betyder att ”så” eller ”strö”. Begreppet har länge varit nära förknippat med den judiska Diasporan, men under det senaste årtiondet har det kommit att användas generellt för grupper som migrerat. Det finns en rad olika arbetsdefinitioner av vad en diaspora är. IOM använder sig av följande definition:

Människor i etniska folkgrupper som lämnar sina traditionella hemländer och skingras över andra delar av världen⁶⁵

Forskningen kring diasporornas roll har länge huvudsakligen utgått ifrån ett sociologiskt och antropologiskt perspektiv med aspekter som gruppidentitet, upplevd social tillhörighet etc. i centrum. I dag är det snarare inom de samhällsvetenskapliga och ekonomiska

⁶⁴ Citat från fokusgrupp.

⁶⁵ IOM (2008).

områdena som intresset för diasporafrågor är störst. Framför allt handlar det om transnationalismens betydelse och de informella nätverk som diasporan representerar och de möjligheter, av politisk, ekonomisk och social karaktär, som dessa skapar.⁶⁶

Medan vissa diasporor är spridda över ett stort antal länder följer andra mer tydligt i språkliga eller historiska band – exempelvis är det inte ovanligt med stora diasporor i forna kolonialmakter. Ett sentida exempel på en diaspora som under kort tid spridits över ett stort antal länder är den somaliska. Under 1990-talet bereddes somalier skydd i inte mindre än 60 länder, däribland Sverige.

Någon gränsdragning för vem som kan sägas tillhöra en viss diaspora finns inte. I stället handlar det om upplevd identifikation och identitet. Att tillhöra en diaspora innebär att man delar ett gemensamt ursprung och känner en kulturell tillhörighet. Faktorer som vistelsetid i tredje land, medborgarskap och födelseland har betydelse, men än viktigare är den egna upplevelsen av var man hör hemma.

En viss region, religion, språk, etnicitet eller andra attribut spelar en central roll samtidigt som en övergripande tillhörighet finns i "nationalstaten". En migrant kan känna samhörighet med flera olika grupper. En indisk IT-ingenjör från Gujarat, verksam i Silicon Valley, kan t.ex. se sig både som medlem av den globala hindupopulationen, som en del av den indiska diasporan, som migrant från delstaten Gujarat eller tillhörande en viss folkgrupp från en specifik by. Framför allt i områden med stora utgående migrationsströmmar, så som Kerala och Gujarat i Indien och Fujianprovinsen i Kina, kan upplevd samhörighet med flera olika grupper vara viktig också för att den enskilde individen ska hitta sin tillhörighet inom diasporan.⁶⁷ Inte minst ett ökat intresse för cirkulära migrationsrörelser förutsätter en vidgad syn på diasporabegreppet.

För vissa individer och grupper är diasporaidentiteten mycket stark och kan sträcka sig över flera generationer. För andra avtar betydelsen av att känna tillhörighet successivt i takt med att andra "identiteter" tar över. Behovet av att identifiera sig med "sin" diaspora kan också variera över tid, ofta korrelerat med utvecklingen i ursprungslandet.⁶⁸ En viss händelseutveckling, av politisk karaktär, en naturkatastrof eller liknande, kan frammana en stark känsla av

⁶⁶ Ionescu (2007).

⁶⁷ Vertovec (2005).

⁶⁸ Vertovec (2005).

samhörighet med ursprungslandet, vilken kommer till uttryck på olika sätt.

Familjen och dess syn på diasporatillhörighet spelar en viktig roll för att förstärka eller försvaga betydelsen av identifikation med ursprungslandets diaspora. Rättsliga förutsättningar, så som regelverk kring medborgarskap, utbildningsinsatser och möjligheter att besöka hemlandet är andra, externa, faktorer som påverkar diasporaidentiteten. De sammanlänkande faktorerna till trots är diasporor i hög grad heterogena grupper som består av individer med olika bakgrund, erfarenheter, förväntningar och förhoppningar. Varje diaspora inrymmer därför, precis som samhället i övrigt, många olika intressen.

Ursprungsländernas arbete med diasporan

I takt med att insikten om diasporans potential att bidra till utveckling vunnit mark, har fler och fler ursprungsländer etablerat statliga institutioner med uppgift att odla och stärka kontakterna med diasporan i utlandet. Gemensamt för dessa är att de ofta har ett tydligt utvecklingsinriktat mandat. Ett flertal länder med stora diasporor har etablerat självständiga ministerier med ansvar för diasporafrågor. Bland dessa återfinns bl.a. Georgien, Haiti, Libanon, Mali, Serbien, Indien, Somalia, Syrien och Yemen. (Agunias (2009)) andra fall har myndigheter eller underavdelningar skapats vars arbete syftar till att hitta ett systematiskt sätt att arbeta med diasporan. Indiens ”*Ministry of Overseas Indian Affairs*” och Somalias ”*Ministry of Diaspora and Community Affairs*” är två exempel på ministerier vars främsta uppgift är att engagera diasporan för att på olika sätt bidra till utvecklingen i hemlandet.

Indien etablerade 2001 också en s.k. högnivåkommitté för diasporafrågor⁶⁹ i syfte att finna former för att stärka banden med den indiska diasporan. Kommitténs deltagare är namnkunniga medlemmar i den indiska diasporan runt om i världen.⁷⁰

Avdelningen för ”*Ethiopian Expatriate Affairs*” vid det etiopiska utrikesdepartementet har som en av sina uppgifter att ”främja ett aktivt deltagande av den etiopiska diasporan i landets socio-ekonomiska utveckling.”⁷¹ Ukraina har lanserat ett program för att

⁶⁹ *High Level Committee on Indian Diasporas.*

⁷⁰ Ionescu (2007).

⁷¹ Vertovec (2005).

höja medvetenheten om diasporans potential för att bidra till utveckling och öka samarbetet med landets diaspora.⁷² Medan vissa länder har valt en vid definition på ”sin” diaspora och vänder sig både till egna medborgare med uppehållstillstånd i ett annat land och till naturaliserade medborgare med ursprung i ett visst land, riktar sig andra bara till de egna medborgarna.

Indien skiljer på icke bofasta medborgare (s.k. *Non-Resident Indians, NRIs*) och människor av indiskt ursprung (s.k. *People of Indian Origin, PIOs*). Personer med indiskt medborgarskap, dvs. innehavare av indiskt pass som bosatt sig utomlands under en icke tidsbestämd period, tilldelas NRI-status. PIO-status, å andra sidan, avser utländska medborgare av indiskt ursprung. Syftet med denna uppdelning är att nå ut till hela den indiska diasporan och därmed skapa förutsättningar för att ta del av det bidrag till ursprungslandets utveckling som denna kan ge.⁷³

Som nämnts ovan kan diasporatillhörighet upplevas på flera nivåer. Detta avspeglas också i det praktiska arbetet för att främja potentiella utvecklingseffekter. På flera håll har regionala eller lokala institutioner vuxit upp, bl.a. i de indiska delstaterna Kerala och Gujarat med stora diasporapopulationer, vars uppgift är att attrahera remitteringar, investeringar och andra former av utbyte på denna nivå. Studier visar också att diasporan många gånger föredrar att engagera sig i projekt i sin hemprovins eller hemby där man ofta har familjeband kvar, är bekant med rådande förutsättningar och därmed känner en större tillhörighet.⁷⁴

Ett lands utrikesrepresentation utgör ett viktigt redskap för att nå ut till diasporan. I många fall har ambassader och konsulat tydliga instruktioner om hur diasporan ska engageras. Detta kan ske genom att förse diasporans medlemmar med information om utvecklingen i hemlandet, om investeringsmöjligheter, projekt och aktiviteter inom utbildning, kultur etc. En annan viktigt uppgift för ambassaderna är att tillhandhålla en plattform för diasporamedlemmarna att hitta varandra. I vissa fall ingår i dessa uppdrag också negativa inslag så som övervakning av diasporamedlemmar som misstänks ägna sig åt för myndigheterna i hemlandet icke önskvärd verksamhet, stödja oppositionen etc.

Även om flertalet diasporamedlemmar och organisationer är positiva till att bidra till utvecklingen i sina ursprungsländer upp-

⁷² Ionescu (2007).

⁷³ Ionescu (2007).

⁷⁴ Ionescu (2007).

lever vissa att det finns hinder i vägen för ett sådant engagemang. Ett sådant hinder som många migranter känner oro inför är att engagemang i ursprungslandet, som kanske involverar resandet dit, kan påverka individens uppehållstillstånd i destinationslandet. En ofta framförd tes är att ju tryggare en individ känner sig i destinationslandet, genom permanent uppehållstillstånd eller förvärvat medborgarskap desto mer villig är individen att ge av sin tid och sitt engagemang för ursprungslandet.

Diasporan som finansiell resurs

Diasporan bidrar, som tidigare nämnts, till utvecklingen i ursprungsländerna på olika sätt. Hemsändandet av pengar är en viktig del, sociala remitteringar en annan. Diasporan bidrar också till den ekonomiska utvecklingen i ursprungsländerna genom utländska direktinvesteringar. Kina och Indien är exempel på länder som lanserat riktade policyinitiativ i syfte att attrahera diasporans investeringar. Medan remitteringarna till Kina är relativt sett små – givet landets stora ekonomi och många migranter – är de finansiella flödena i form av utländska direktinvesteringar omfattande. Den kinesiska diasporan svarade för 70 procent av de utländska direktinvesteringarna i landet mellan 1985–2000 och gav därmed ett centralt bidrag till Kinas snabba ekonomiska utveckling. 2002 kom närmare hälften av de totala utländska direktinvesteringarna från den kinesiska diasporan.

I Indiens fall är förhållandena delvis de omvända. Medan remitteringarnas betydelse för utvecklingen är signifikant, framförallt i vissa delstater, har de finansiella flödena varit mer begränsade. Under 2002 genererades 10 procent av de utländska direktinvesteringarna av den indiska diasporan. Denna grupp har dock spelat en avgörande roll för utvecklingen av landets IT-sektor. Under 1990-talet bedrev den indiska diasporan i framförallt USA ett aktivt påverkansarbete med målsättningen att utlokalisera verksamhet inom denna sektor till Indien. Ytterligare en manifestation av diasporans betydelse är att 19 av 20 av Indiens ledande IT-företag är grundade av diasporamedlemmar.⁷⁵

⁷⁵ Ionescu (2007).

Destinationsländernas arbete med diasporaorganisationer – det holländska exemplet

Nederländerna lyfts ofta fram som ett land som kommit långt i arbetet med att engagera och konsultera landets olika diasporagrupper. Det finns ett stort antal aktiva diasporaorganisationer i Nederländerna som involveras i den politiska processen genom den s.k. Nationella konsultationskommittén för etniska minoriteter, (*National Ethnic Minorities Consultative Committee, LOM*) som etablerades 1997.⁷⁶ Inom LOM finns sex etniska minoriteter representerade: migranter från Surinam, Kina, Turkiet, Marocko, Karibien och ”Sydeuropa”. Därtill deltar företrädare för personer som beviljats asyl i Nederländerna.⁷⁷ Varje etnisk minoritet representeras av en diasporaorganisation och respektive grupp styr själv över denna urvalsprocess. För att få ingå i LOM krävs att organisationen i fråga har kvinnliga representanter i sin styrelse, att andra generationens migranter är företrädare, att organisationen har ett fungerande arbetsförhållande till andra diasporaorganisationer som företräder samma minoritet samt att organisationen kan visa på erfarenhet av arbete med integrationsrelaterad verksamhet. LOM träffar företrädare för den holländska regeringen vid tre tillfällen varje år för att diskutera frågor av relevans för landets diasporamedlemmar.⁷⁸

Diasporor i Sverige och deras bidrag till utveckling i ursprungsländerna

I syfte att effektivisera utvecklingspolitiken är det angeläget att diasporagruppernas delaktighet för att bidra till utvecklingen i ursprungsländerna tas tillvara, liksom att samhället mer aktivt engagerar och stödjer diasporagruppernas samarbete med berörda myndigheter, det privata näringslivet och enskilda organisationer. Detta är också en uttalad målsättning i PGU.

Diasporaorganisationer i Sverige kan ta sig många former. Medan vissa diasporagrupper företräds av en rad olika organisationer som sinsemellan kan ha varierande agendor, är andra grupper

⁷⁶ *National Ethnic Minorities Consultative Committee, LOM*. Se vidare www.culturalpolicies.net/web/netherlands.php?aid=22

⁷⁷ www.culturalpolicies.net

⁷⁸ Se vidare www.culturalpolicies.net/web/netherlands.php?aid=22 och www.oecd.org/dataoecd/8/21/42485352.pdf

sparsamt organiserade. Vissa organisationer är mycket aktiva, andra mindre. Precis som i många frivilligorganisationer är engagemang i diasporaorganisationer oavlönat och något individen ägnar sig åt på sin fritid. Detta, i kombination med små ekonomiska resurser, upplevs av många organisationer som en begränsande faktor. En icke heltäckande genomgång ger vid handen att det finns ett sextiototal diasporaorganisationer registrerade i Sverige i dag. Av dessa erhöll 47 organisationer statsbidrag, i form av organisations- och etableringsbidrag, via Ungdomsstyrelsen under 2009.⁷⁹

SIOS, ”Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige”, samlar sexton medlemsförbund⁸⁰, uppdelade på omkring 300 lokal-föreningar runt om i landet med sammanlagt 75 000 medlemmar. Organisationens syfte är att på olika sätt bidra till och verka för ett mångkulturellt Sverige. Verksamheten omfattar en bred agenda av språk- kultur- utbildnings- och andra minoritetspolitiska frågor, inklusive en rad projekt. SIOS har en vald styrelse där samtliga medlemsförbund är representerade.⁸¹

Ekonomiskt stöd till diasporaorganisationer

Sida beviljar årligen bidrag till ett stort antal svenska enskilda organisationer (s.k. civilsamhällesorganisationer, CSO). Bland dessa organisationer ingår också diasporaorganisationer. Bidraget förmedlas via vidareförmedlande ramorganisationer där Forum Syd med sina 200 medlemsorganisationer är den största. Några av dessa har koppling till diasporor i Sverige. Enskilda organisationer som ansöker om Sida-bidrag ska finansiera en del av kostnaderna för projektet genom egna medel (s.k. egeninsats). Denna egeninsats ska ses som en garanti för den svenska organisationens prioriteringar och förmåga att mobilisera engagemang för sitt utvecklings-samarbete. Miniminivån på egeninsatsen fastställs av regeringen och är i dag 10 procent av kostnaderna för den Sidastödda verksamheten. Sammanfattande kallas detta för ”90/10-modellen”.

⁷⁹ Se vidare www.ungdomsstyrelsen.se

⁸⁰ SIOS medlemsorganisationer inkluderar: Assyriska riksförbundet, Chilenska riksförbundet, Eritreanska riksförbundet, Finlandssvenskarnas riksförbund, Grekiska riksförbundet, Iranska riksförbundet, Italienska riksförbundet, Kurdiska riksförbundet, Polska riksförbundet, Portugisiska riksförbundet, Riksförbundet Roma International, Ryska riksförbundet, Serbernas riksförbund, Spanska riksförbundet, Syrianska riksförbundet och Turkiska riksförbundet.

⁸¹ Se vidare www.sios.org

Egeninsatsen ska utgöras av kontanta, privata medel insamlade i Sverige.

Forum Syd har sedan 1993 delat ut bidrag till ett 60-tal diasporaorganisationer. Projekten i fråga har initierats av diasporan i Sverige, som alltså också svarar för 10 procent av finansieringen, och implementeras av en lokal samarbetspartner. Ett krav är att projekten ska ”främja en samhällsutveckling på demokratisk grund” och utgå ifrån ett rättighetsperspektiv.

Sida har finansierat ett volontärbidrag som kan användas för tillfälliga insatser av volontärer på plats i utvecklingsländer. För detta bidrag krävs ingen egeninsats. Språkkunskaper och kulturell erfarenhet från landet i fråga är en förutsättning för att erhålla detta bidrag, vilket gör diasporamedlemmar till lämpliga kandidater. Forum Syd har bl.a. givit stöd till ett flertal volontärprojekt för kunskapsöverföring till Somalia. Volontärbidrag kan dock endast komma i fråga om lokal kompetens saknas.⁸²

Exempel på svenska organisationer som samarbetar med diasporaorganisationer

Göteborgsinitiativet och Sociala Missionen

Göteborgsinitiativet är en paraplyorganisation för ett antal sociala och ideella organisationer baserade i Göteborg som på olika sätt arbetar med diasporagrupper som är engagerade och vill bidra till utvecklingen i sitt ursprungsland.⁸³ Man har bl.a., i samarbete med Sociala Missionen⁸⁴, arbetat med en rad projekt till stöd för frivillig återvandring till Somalia och Irak. Syftet är att bidra till ett hållbart återvändande och en lyckosam återetablering i ursprungslandet.⁸⁵

⁸² Sida (2010) samt Sida (2007).

⁸³ Göteborgsinitiativets medlemsorganisationer inkluderar Röda Korset, KFUM Göteborg, Irakiska Medicinska Föreningen i Sverige, Göteborgs Kyrkliga stadsmision, Somaliska föreningen i Göteborg, Somaliska intellektuella Banadir-föreningen, Göteborgs kristna samarbetsråd och Judiska församlingen.

⁸⁴ Läs mer på www.socialamissionen.se

⁸⁵ Se vidare www.initiativet.nu

Stockholms Stads Återvandringskontor

Stockholms Stad driver sedan 1997 ett s.k. återvandringskontor som lyder under utbildningsförvaltningen. Verksamheten riktar sig till utrikes födda som önskar återvändra till sina ursprungsländer och vänder sig i första hand till personer som kommit till Sverige som flyktingar. Återvandringskontoret bistår under hela återvandringsprocessen, med allt ifrån rådgivning i samband med det individuella beslutet att återvändra till praktisk hjälp på plats genom de medborgarkontor som upprättats i bl.a. Bosnien-Hercegovina. Syftet är att underlätta återetableringen.

Kunskapsöverföring från Sverige – exemplet KOMAR

Några forskare med kurdisk bakgrund verksamma vid Karolinska Institutet, driver sedan tre år tillbaka frivilligorganisationen KOMAR – *Kurdish Organization for Medical Research*. KOMAR:s målsättning är att främja forskningsförutsättningarna i norra Irak och skapa ett utbyte mellan kurdiska forskare och motparter i Sverige och övriga Europa.

Hittills har KOMAR berett möjlighet för ett 30-tal kurdiska studenter att genomföra sina doktorandstudier i Sverige. Studenterna utgör både brobyggare och kunskapsöverförare. Genom att skapa en plattform för unika forskningsprojekt bidrar KOMAR:s arbete också till utvecklingen i Sverige.

KOMAR är bara ett exempel på en frivilligorganisation som har sin grund i migranternas engagemang och vilja att bidra till utvecklingen i sitt ursprungsland. Det finns en rad motsvarande organisationer, både inom det medicinska området och på andra håll, där enskilda individers engagemang har lett till konkret verksamhet till nytta för såväl ursprungs- som destinationsland.⁸⁶

7.5 Kunskapsflykt, kunskapsåterföring och kunskaps-cirkulation

Under 1960- och 1970-talet dominerades debatten kring migration och utveckling av migrationens negativa effekter för ursprungsländerna. I centrum för diskussionen stod kunskapsflyktens, *brain*

⁸⁶ Samtal med representanter för KOMAR:s styrelse (2010). Se vidare www.komar.nu

drain, utarmande konsekvenser. Bland de förslag som dryftades för att komma till rätta med problemet fanns bl.a. en skatt (s.k. *brain drain tax*) som skulle åläggas destinationsländerna för att kompensera ursprungsländerna för förlorad kompetens. I dag präglas den politiska diskussionen kring migration och utveckling av andra tongångar.⁸⁷

Även om kunskaps- och kompetensflykt är ett reellt problem för vissa ursprungsländer, framför allt inom vissa sektorer, är den allmänna bedömningen i dag att migrationens fördelar överstiger nackdelarna. Lösningen för ursprungsländerna ligger inte i att begränsa migrationsflödena, det gäller tvärtom att slå mynt av de möjligheter – *brain gain* – som rörligheten för med sig. UNDP menar att ”migration av kvalificerad arbetskraft utgör ett uttryck för bristande förutsättningar i ursprungslandet som inte kan hanteras genom begränsningar i migrationsflöden utan måste mötas med åtgärder som gör det mer attraktivt att stanna och försörja sig i hemlandet”.⁸⁸ En stor del av ansvaret för att hantera den de facto problematik som kompetensflykten innebär för vissa ursprungsländer, läggs därmed på länderna själva.

Utflödet av välutbildade får såväl omedelbart kännbara som mer indirekta konsekvenser för ursprungsländerna. När dessa människor väljer att migrera lämnar de naturligtvis efter sig ett tomrum. Det handlar många gånger om personer vars utbildning subventionerats av staten och vars kunskaper och kompetens skulle ha kommit väl till pass i det egna landets utveckling. Men migrationen sätter samtidigt andra krafter i rörelse som också bidrar till utveckling. Migranten blir en del av landets diaspora och kan bidra genom såväl ekonomiska och sociala remitteringar som genom kunskaps- och teknologiöverföring vilket främjar produktiviteten och kan lämna ett viktigt bidrag till ursprungslandets utveckling.⁸⁹

Den ökade interaktion över nationsgränser som följt i globaliseringens spår har minskat kunskapsflyktens negativa effekter. Dagens tekniska förutsättningar gör det möjligt för de migranter som så önskar att spela en roll för hemlandets utveckling, såväl ekonomiskt som politiskt och socialt. Många migranter blir viktiga länkar mellan destinations- och ursprungsland genom sin kulturella bakgrund, sin kunskap och sina erfarenheter.

⁸⁷ Lowell och Findlay (2001).

⁸⁸ UNDP (2009).

⁸⁹ Lowell och Findlay (2001).

Vid sidan av de positiva effekter i form av remitteringar, investeringar, ökad handel etc. som den ökade migrationen för med sig, utgör utflödet av välutbildade och de möjligheter i form av bättre arbete, högre löner och nya erfarenheter som detta medför, i sig ett incitament för andra att studera vidare. Givet att det, trots allt, bara är en liten del som migrerar kan detta bidra till en allmän kunskapshöjning i samhället som i sin tur banar väg för utveckling.⁹⁰ *Brain drain* har ersatts av *brain circulation* när människors kunskap på detta sätt kommer både ursprungsland och destinationsland till gagn.

Att engagera diasporan för utvecklingen i ursprungslandet genom etablering av nätverk och organisationer har visat sig vara ett effektivt sätt att möta kompetensflyktens negativa effekter.

Hälsosektorn – särskilt drabbad av kompetensflykt

Inom vissa sektorer, framförallt hälsosektorn, är problemet med *brain drain* mer påtagligt än på andra håll. För vissa länder, framför allt i södra Afrika, äventyrar utflödet av sjuksköterskor och läkare redan allvarligt möjligheten att sörja för den egna befolkningens behov av hälsovård. Kritisk brist på arbetskraft inom vården råder i 57 länder, varav 36 återfinns i Afrika.⁹¹

Den främsta förklaringen till den omfattande arbetskraftsmigrationen inom hälsosektorn är västvärldens åldrande befolkning och det snabbt växande behov av läkare och sjuksköterskor som detta medför. Många länder söker med ljus och lykta efter arbetskraft som kan fylla luckor inom vården. Flera länder har också genomfört omfattande rekryteringskampanjer, inte minst i utvecklingsländer. Sammantaget finns i dag omkring 11 000 läkare – som har sitt ursprung i Afrika söder om Sahara – i Storbritannien, USA och Kanada. Denna siffra motsvarar mer än en tiondel av den totala läkarkåren på hela den afrikanska kontinenten.⁹²

Att sjuksköterskor och läkare i så stor omfattning väljer att migrera har flera förklaringar. Låga löner, brister i arbetsplats-säkerhet (inte minst med avseende på sanitära förhållanden/HIV), avsaknad av mediciner, få tillfällen till vidareutbildning och en ohållbar arbetssituation för dem som stannar kvar, är viktiga *push-*

⁹⁰ Tamas (2004).

⁹¹ EU-kommissionen (2008).

⁹² Jenkins m fl (2010). Se vidare www.plosone.org

faktorer. *Pull*-faktorerna, å sin sida, inkluderar god tillgång på arbetstillfällen, högre löner, goda arbetsmiljöförhållanden och möjligheter till karriärutveckling.⁹³ En ytterligare faktor kan vara att vistelsen i det nya landet ger förutsättningar för att genom remitteringar stödja de delar av familjen som är kvar i ursprungslandet.

Rekrytering av sjukvårdspersonal – exemplet Storbritannien

Storbritannien lyfts ofta fram som ett exempel i dessa sammanhang p.g.a. sin långa erfarenhet av att rekrytera sjukvårdspersonal framför allt från länder inom det brittiska samväldet. Indien har varit en viktig "bidragsgivare" i detta avseende, men också Zimbabwe, Zambia och andra länder. Av totalt drygt 245 000 registrerade läkare i Storbritannien under 2008 hade närmare 92 000 fått sin medicinska utbildning vid lärosäten i utlandet, varav en majoritet i utvecklingsländer. Mellan 1999 och 2001 förlorade Zimbabwe en tredjedel av sin sjuksköterskekår enbart till Storbritannien.

Den brittiska regeringen beslutade 2006 att upphöra med rekrytering till den statligt finansierade sjukvården från länder där kompetensflykt orsakat uppenbara problem. En s.k. uppförandekod för rekrytering av vårdpersonal från länder utanför EU har antagits som bl.a. söker motverka rekrytering från ursprungsländer där det råder brist på sjukvårdspersonal.⁹⁴ Inom den privata sektorn pågår dock fortfarande omfattande rekrytering.

Omvärldens ansvar

Medvetenheten om kompetensflyktens konsekvenser för vissa utvecklingsländer har lett till ett intensifierat globalt arbete med dessa frågor. Världshälsoorganisationen, WHO, bedriver ett arbete för att ta fram en global uppförandekod för etisk rekrytering av vårdpersonal.

EU antog i december 2005 en strategi för att åtgärda bristen på personal inom hälsosektorn. Denna följdes 2006 av ett handlingsprogram för att avhjälpa den akuta bristen på hälso- och sjukvårdspersonal i utvecklingsländer (avseende perioden 2007–2013). EU har också förbundit sig att ta fram en uppförandekod för

⁹³ Lowell och Findlay (2001).

⁹⁴ EU-kommissionen (2008) samt se vidare www.nhsemployers.org

rekrytering och bibehållande av personal över nationsgränser inom sjukhussektorn i syfte att reglera den gränsöverskridande rekryteringen av vårdpersonal.⁹⁵

7.6 Handel, migration och utveckling

Ett av globaliseringens starkaste kännetecken är den ökande internationella handeln. Det gångna halvsekle har sett en dramatisk ökning i handels- och investeringsflöden över nationsgränserna. Samtidigt har en stark ökning av den internationella migrationen skett. Sambandet mellan migration och handel är också ett område som rönt allt större uppmärksamhet under senare år. Migrationens roll lyfts i dag allt oftare fram när handelsflöden ska studeras och det ekonomiska utbytet mellan länder främjas. Globaliseringen och den tilltagande rörligheten har bidragit till en efterfrågan på nya varor och tjänster som i sin tur skapar nya behov av kunskap och kompetens. Internationella handelsflöden binder länder och regioner allt närmare varandra.

Handelssystemet utvecklas och förenklas kontinuerligt genom exempelvis sänkta tullnivåer och minskade specifika kvoter för varor eller varugrupper. Samtidigt blir betydelsen av de s.k. icke-tariffära handelshindren, dvs. hinder av informell natur, allt större. Osynliga barriärer i spåren av kulturella skillnader och språkförbistring, kan bli kostsamt för företaget som verkar i en allt mer global miljö. Internationella nätverk utgör ett viktigt redskap för att överbrygga dessa hinder och här kan migranter spela en viktig roll.⁹⁶

Migranter bidrar med unik kompetens som kan tas tillvara inom handelsfrämjandet

Migranter som lämnar sitt ursprungsland för att bygga en tillvaro någon annanstans är "informationsbärare". De har med sig unika kunskaper om språk och kultur och om seder och bruk som råder i sina ursprungsländer. De kan vara förtrogna med affärskulturen, veta var gränserna går och var fallgroparna finns och de kan också ha kontaktnät som skapar förutsättningar för handel. Denna samlade kunskap är många gånger avgörande för om ett kontrakt går

⁹⁵ EU-kommissionen (2008).

⁹⁶ Hatzigeorgiou (2009).

till ett svenskt företag eller ej, och om en affärsuppgörelse blir lyckosam.

Ofta finns också en stark vilja hos migranten både att använda denna kunskap och att återföra nyvunnen kunskap till sitt ursprungsland. Detta gäller oberoende av vilket skäl som ligger bakom beslutet att migrera och om migranten kommit som skyddsbehövande, som anhöriginvandrare, student eller arbetskraftsmigrant. I ett par länder har man sedan ett antal år tillbaka uppmärksammat sambandet mellan migration och handel och aktivt sökt utnyttja den resurs som migranterna utgör för att främja handel. USA och Kanada är två exempel. I både dessa länder är det framför allt de naturliga nätverk som uppstår mellan migranter i destinationslandet som på ett påtagligt sätt bidragit till att minska informationsfriktionerna mellan destinations- och ursprungsland och som därmed haft en positiv inverkan på handelsflödena.⁹⁷

Kopplingen mellan migration och handel uppmärksammas nu också i växande utsträckning i Sverige. Ny forskning, som baserar sig på handels- och migrationsdata för Sverige och 180 länder med vilka Sverige bedrev handelsutbyte under perioden 2002–2007, visar på ett starkt positivt samband mellan ökad migration och ökade handelsflöden. Statistiken visar att fler migranter från ett visst ursprungsland leder till ökad bilateral handel mellan Sverige och landet i fråga.⁹⁸

Den främsta förklaringen härtill är att migranterna bidrar till att sänka informationsbarriärerna mellan länder och därmed också till sänkta informations- och kommunikationskostnader. Sambandet mellan migration och ökad handel är mest uppenbart för varor med högt förädlingsvärde (exempelvis läkemedel), där behovet av tydlighet i kommunikation och information är särskilt stort. För att passera de informationsbarriärer som dessa produkter medför krävs landspecifika kunskaper som migranter många gånger kan bidra med. Den s.k. *migranteffekten* är också starkare för fattiga länder, vilket kan förklaras med att personer med ursprung i ekonomiskt utvecklade länder har relativt sett mindre att bidra med i termer av sänkta handelskostnader och exportfrämjande än personer med ursprung i fattiga länder där formella kanaler för inhämtande av information är mer begränsade.

⁹⁷ Hatzigeorgiou (2009).

⁹⁸ Hatzigeorgiou (2009).

Migration leder till ökade handelsflöden mellan länder

Svensk forskning visar att en tioprocentig ökning av migrationen från ett visst land till Sverige genererar sex procent mer export till landet i fråga.⁹⁹ För import är motsvarande samband ännu högre, tio procent mer invandring till Sverige leder till nio procent högre import. I ett exempel ledde en ökning av antalet migranter från ett visst land med 12 000 personer till en ökning av exporten till detta land med sju miljarder kronor och av importen med tio miljarder kronor.¹⁰⁰

Betydelsen av sänkta informationströsklar är en viktig förklaring till den påtagliga effekten på importen, en annan är att närvaron av utlandsfödda ökar sannolikheten för etablering av fler importörer relativt exportorienterade företag, eftersom det är lättare att etablera en sådan verksamhet. Ytterligare en förklaring kan vara den s.k. *representanteffekten*. Migranter är ju också konsumenter som många gånger föredrar att konsumera varor som producerats i ursprungsländerna.¹⁰¹ Med växande migration från ett visst land ökar också utbudet av affärer, restauranger och nöjen (i form av filmer, litteratur etc.) som har koppling till landet i fråga. Ju mer öppet handelsklimatet i partnerlandet är, desto större är migranteffekten på importen.

För export från Sverige till ursprungsländer tycks situationen dock vara en annan. Här är migranteffekten större ju mer slutna och protektionistiska handelspolitiken i partnerlandet är. Detta indikerar att utlandsfödda har särskilt goda förutsättningar att förbättra möjligheten för svensk export i länder med höga tullar och icke-tariffära handelshinder.¹⁰²

Sverige borde vara mer aktivt på att använda de resurser som finns här. Vem som helst kan gå ut och sälja varor i Irak. Men det är bara nu det är bra tid att starta upp affärer, sedan blir det för sent ... Det är nu det gäller. Många i Sverige ser det som osäkert och därför vill man inte ... Här borde man dra nytta av de invandrare som finns – med erfarenheter och kontakter¹⁰³

⁹⁹ Hatzigeorgiou (2009).

¹⁰⁰ Hatzigeorgiou (2009).

¹⁰¹ Ett närliggande svenskt exempel kan röra varor från Sverige som svenskar som bor utomlands har "svårt att klara sig utan" och köper via nätet, se t.ex. www.sverigeonline.se

¹⁰² Hatzigeorgiou (2009).

¹⁰³ Citat från fokusgrupp.

Projekt Kosmopolit

Regeringen initierade 2007 en satsning på utrikes födda som resurs i handelsfrämjandet. Satsningen konsoliderades 2009 under namnet "Projekt Kosmopolit". I projektet ingår en rad åtgärder, bl.a stöd till små och medelstora företag genom bidrag för etablering av nätverk för företagare med utländsk bakgrund.¹⁰⁴

Den svenska diasporan utomlands och dess påverkan på handeln

På samma sätt som migranter i Sverige påverkar handeln kan det antas att även den svenska diaspora som finns utanför Sveriges gränser påverkar handelns mönster och omfattning.

I dag bor uppskattningsvis omkring 250 000 personer med mer eller mindre stark anknytning till Sverige utanför landets gränser.¹⁰⁵ Många av dem är svenska medborgare som har lämnat Sverige för en tidsbegränsad period och har sin "livsbas" här. Andra har bott och verkat i Sverige under en begränsad period av sina liv, exempelvis gäststudenter, arbetskraftsmigranter etc. Båda grupperna kan antas påverka handeln, dels direkt genom sin och sin familjs konsumtion av varor och tjänster kopplade till svenska företag, dels indirekt genom att de kan fungera som broar in i ekonomin i det landet där de bor.

7.7 Personrörlighet inom GATS-avtalet

Inom ramen för det s.k. GATS-avtalet om tjänstehandel (*General Agreement on Trade in Services*) som är en del av världshandelsorganisationens, WTO, internationella handelsregim, behandlas bl.a. frågan om tillfällig personrörlighet för tillhandahållande av tjänster. Ett hundratal stater har gjort åtaganden inom ramen för GATS i syfte att underlätta den internationella tjänstehandeln.¹⁰⁶ Medlemmarnas rådande åtaganden inom GATS-avtalet inskränker sig framför allt till att omfatta tillhandahållande av marknads-tillträde för tillfällig vistelse för högkvalificerad arbetskraft, t.ex. visum och arbetstillstånd. Utvecklingsländerna är pådrivande inom GATS-förhandlingarna och vill se mer liberala regelverk kring per-

¹⁰⁴ Se vidare www.regeringen.se/sb/d/12317

¹⁰⁵ SCB (2010). Se vidare kapitel 3.

¹⁰⁶ Rentzhog (2010).

sonrörlighet för ökat marknadstillträde. Avsaknad av ömsesidighet i detta avseende, i kombination med migrationsfrågans generella känslighet, har dock lett till att förhandlingarna rört sig mycket långsamt.¹⁰⁷

GATS-avtalet i korthet

GATS-avtalet täcker i stort sett alla tjänsteområden, och omfattar sammanlagt runt 160 tjänstesektorer.¹⁰⁸ Avtalet skiljer mellan fyra olika sätt att leverera tjänster: gränsöverskridande handel, konsumtion utomlands, kommersiell etablering och tillfällig personrörlighet. Den sistnämnda kategorin, det s.k. ”Mode 4”, eller ”leveranssätt 4”, är av särskild relevans i sammanhanget cirkulär migration och utveckling.

Vad innebär tillfällig personrörlighet i GATS-kontexten?

Tillfällig personrörlighet definieras i GATS som ”tillhandahållandet av tjänster i ett medlemsland, genom närvaro av fysiska personer från ett medlemsland på ett annat lands territorium”. Definitionen syftar inte på fysiska personer som söker tillträde till arbetsmarknaden i annat land, dvs. arbetskraftsmigranter, och omfattar inte heller frågor rörande medborgarskap, bosättning eller permanent- eller tillsvidareanställning.¹⁰⁹

GATS-avtalet reglerar tillträde för *tjänsteleverantörer* för ett specifikt syfte i en specifik sektor.¹¹⁰ GATS-avtalet avser tillfälliga, tidsbestämda vistelser, men ger ingen närmare definition på vad som avses med tillfällig vistelse utan detta är upp till varje medlemsland att avgöra. Länder har gjort åtaganden i form av internationella garantier om öppenhet som möjliggör vistelse i alltifrån några veckor upp till fem år beroende på land, sektor och yrkeskategori. GATS-avtalet omfattar i princip såväl kvalificerade som okvalificerade tjänsteleverantörer, men rådande åtaganden inom GATS begränsar sig till det förstnämnda.¹¹¹

¹⁰⁷ UNDP (2009).

¹⁰⁸ Med undantag för tjänster som tillhandahålls i samband med utövandet av statliga befogenheter och frågor rörande flygrättigheter.

¹⁰⁹ Rentzhog (2010).

¹¹⁰ Personer verksamma inom jordbruk och tillverkningsindustri är undantagna.

¹¹¹ Rentzhog (2010).

GATS-avtalet kräver att medlemmarna ska tillhandahålla en transparent lagstiftning. Därtill förpliktigar avtalet medlemmarna att göra åtaganden om fullt eller begränsat marknadstillträde och att inte diskriminera mellan inhemska och utländska tjänsteleverantörer.¹¹² Åtaganden under avtalet görs frivilligt av varje medlemsland, sektor för sektor och leveranssätt för leveranssätt. En medlemsstats lagstiftning får inte vara mer restriktiv än vad dess åtaganden medger.

Hinder för personrörlighet

Avtalet möjliggör för länder att öppna sina marknader för tillfälliga tjänsteleverantörer i den utsträckning dessa önskar. Det finns dock inga krav på att alla hinder måste undanröjas och många hinder återstår, inte minst när det gäller tillfällig personrörlighet som är särskilt relevant för cirkulär migration.

Hinder för personrörlighet kan indelas i fyra kategorier. Det mest grundläggande hindret rör regelverk avseende tillträde till tredje land, dvs. arbetstillstånd, tidsmässiga begränsningar, arbetsmarknadsprövningar och kvoter. Kravet på löneparitet måste beaktas. Enligt GATS ska en utländsk tjänsteleverantörens anställda erhålla samma lön som anställda hos motsvarande inhemsk tjänsteleverantör.

Validering och certifiering av utländska kvalifikationer och betyg utgör ett annat hinder, inte minst givet att det ofta handlar om tidsmässigt utdragna processer som begränsar utrymmet att leverera tjänsten i fråga. Krav på bosättning eller medborgarskap kan också utgöra hinder. En tredje grupp hinder syftar på den särbehandling av inhemska respektive utländska tjänsteleverantörer som förekommer och som begränsar den tillfälliga personrörligheten. Exempel på detta är regler kring offentlig upphandling och subventioner som riktar sig till svenska tjänsteleverantörer, liksom lagstiftningen kring redovisning och reklam, restriktioner gällande användande av utländska firmanamn, etableringskrav, konsumentskyddslag etc.

Avslutningsvis kan begränsningar gällande etablering av företag indirekt hindra också den tillfälliga personrörligheten eftersom till-

fällig personrörlighet ofta utgör ett komplement till lokal etablering.¹¹³

Sveriges inställning till GATS-avtalet

Sverige är pådrivande inom GATS-förhandlingarna, också i frågor som rör personrörlighet. Utgångspunkten är att ökad rörlighet för såväl varor och kapital som personer kan bidra till att underlätta och effektivisera Sveriges handelsutbyte med omvärlden, såväl avseende import som export, också på tjänstehandelsområdet. Möjligheten att sända personal till kontor i tredje land och att ta emot tjänsteleverantörer från tredje land är ett viktigt steg i denna riktning. Forskning pekar på att det finns betydande samhällsekonomiska vinster att hämta av ökad marknadsintegration också när det gäller rörlighet av arbetskraft, vilket utgör en förutsättning för att den globala tjänstehandeln inte ska begränsas.¹¹⁴

GATS-avtalet är en viktig del i den pågående förhandlingsrundan inom WTO, den s.k. Doharundan. Doha-rundan har en uttalad koppling till utveckling och utvecklingsländerna har gjort frågan om tillfällig personrörlighet inom GATS till en huvudfråga. Ett argument som framförts är att tillfällig personrörlighet skulle kunna ge små och medelstora företag med hemvist i utvecklingsländer en möjlighet att nå ut och utveckla landets handel med omvärlden.¹¹⁵

Den svenska lagstiftningen kring personrörlighet går genom det nya regelverket för arbetskraftsinvandring längre än flertalet åtaganden som gjorts inom ramen för GATS Mode 4.

Bilaterala avtal vinner terräng

I avsaknad av framsteg i GATS-förhandlingarna har många länder istället valt att ingå bilaterala eller regionala avtal för att främja tjänstehandel och öppna för personrörlighet mellan ursprungs- och destinationsland. Spanien tillhör de länder som ingått flest avtal av denna karaktär, ofta i syfte att möjliggöra för säsongsarbetskraft.

¹¹³ Rentzhog (2010).

¹¹⁴ Ekholm (2008)

¹¹⁵ Rentzhog (2010)

Andra länder som använt sig av detta verktyg i stor skala är Kanada och Filippinerna.¹¹⁶

7.8 Internationella projekt för cirkulär migration och utveckling

Under senare år har en rad internationella projekt inom området cirkulär migration lanserats. Ett grundläggande syfte med många av dessa projekt har varit att undersöka hur tilltagande arbetskraftsbrist i destinationsländerna kan bemötas, samtidigt som ett bidrag lämnas till utvecklingen i ursprungsländerna med beaktande av såväl den cirkulära migrationens risker som potential. IOM utformar och genomför en rad av dessa projekt. EU-kommissionen och FN är andra aktörer. Bland finansiärerna återfinns vid sidan av dessa också Världsbanken och andra internationella institutioner som har migration på sin agenda, liksom enskilda länder.

IOM:s projekt kan kategoriseras efter ”inkommande” respektive ”utgående” migrationsströmmar. Medan den förra gruppen framför allt inkluderar projekt som syftar till ”matchning” mellan arbetstagare och arbetsgivare, i denna grupp återfinns bl.a. bilaterala avtal om säsongarbete, omfattar den senare t.ex. insatser för återetablering i ursprungsländerna och projekt till stöd för diasporainsatser. Även FN-program och -projekt kring cirkulär migration kan betraktas utifrån en sådan typologisering. I tillägg till dessa projekt pågår en mängd initiativ av akademisk art där den cirkulära migrationens konsekvenser, möjligheter och risker studeras.

Nedan redovisas ett urval av pågående eller avslutade projekt i syfte att illustrera hur det praktiska arbetet kring cirkulär migration och utveckling kan utformas.

Säsongarbetsprogram

Den mest traditionella formen av program inom cirkulär migration utgörs av överenskommelser om säsongarbete, ofta genom bilaterala avtal. Programmen är cirkulära till sin karaktär eftersom migranten befinner sig i destinationslandet under en begränsad tid för att sedan återvända till sitt ursprungsland, i många fall för att senare

¹¹⁶ UNCTAD (2007).

cirkulera på nytt. Program för säsongarbete beaktar dock inte utvecklingen i ursprungsländerna i någon vidare utsträckning utan dessa program är tillkomna primärt för att täcka ett arbetskraftsbehov i destinationsländerna. Systemet med utländska bärplockare utgör en svensk variant av säsongarbetsprogram.

Bland väl fungerande exempel på denna typ av samarbetsprojekt nämns ofta det kanadensiska *Seasonal Agricultural Worker's Program (SAWP)*. Inom ramen för detta program kommer omkring 20 000 migranter årligen till Kanada för att arbeta vid kanadensiska jordbruk. Migranterna stannar vanligtvis i Kanada under en till åtta månader. Över hälften av deltagarna kommer från Mexico, övriga från andra länder i Centralamerika. Utmärkande för SAWP är att många migranter återkommer år efter år, ofta för att arbeta för samma arbetsgivare. IOM:s bedömning är att programmet har haft en positiv utvecklingspåverkan i ursprungsländerna, framför allt genom att främja lokalt företagande.¹¹⁷

Spanien har under många år framgångsrikt lanserat en rad initiativ för att uppmuntra cirkulär migration bland lågutbildad arbetskraft. Bilateral avtal har utgjort ett viktigt redskap och man har i dag avtal med en lång rad länder, däribland Colombia, Ecuador, Marocko, Dominikanska Republiken, Mauretanien, Senegal och Kap Verde, men också med EU-länder som Polen, Rumänien och Bulgarien. Spanien har därtill tillfälliga avtal med Gambia, Guinea och Mali. Flera av dessa program innehåller element som syftar till att underlätta frivillig återvandring och insatser för att bidra till utvecklingen i ursprungsländerna.¹¹⁸

Matchningsprojekt

Guatemala – Canada Foreign Temporary Workers Programme (FTWP) är IOM:s äldsta projekt inom cirkulär migration. Projektet har pågått sedan 2002 och genom åren omfattat nära 12 000 migranter. Inom projektet "matchas" önskemål från kanadensiska arbetsgivare, i dagsläget 334 arbetsgivare huvudsakligen inom jordbruksnäringen, med utbudet av i huvudsak okvalificerad arbetskraft från Guatemala. Utvärdering av projektet har visat på positiva utvecklingsrelaterade resultat, såväl avseende sparande och remit-

¹¹⁷ Newland, Agunias och Terrazas (2008).

¹¹⁸ Newland, Agunias och Terrazas (2008).

teringar som kunskapsöverföring, bl.a. sedan migranterna lärt sig behärska nya jordbrukstekniker.¹¹⁹

Ett liknande projekt, ett s.k. *Temporary and Circular Labour Migration* (TCLM), initierades 2007 mellan Spanien och Colombia, med finansiering från EU-kommissionen och med IOM som implementatör. Projektet, som just avslutats, har syftat till att hitta en långsiktigt hållbar modell för arbetskraftsförsörjning i destinationsländer som samtidigt ger positiva utvecklingseffekter i ursprungsländerna. Ett viktigt inslag är att stimulera företagsamheten i dessa länder. Totalt har 600 katalanska bönder sysselsatt omkring 1 200 migranter från Colombia.¹²⁰ För att främja långsiktighet erbjuds de migranter som fullgjort fyra säsonger i Spanien möjlighet att, med förtur, ansöka om spanskt medborgarskap. I projektet ingår även att studera remitteringsflöden.¹²¹

Vid sidan av de positiva utvecklingseffekter som cirkulär migration kan ge finns också risker. Viss kritik har exempelvis riktats mot program motsvarande FTWP och TCLM där man menar att program som dessa riskerar att försätta migranterna i en ogynnsam beroendeställning. Migranter som år efter år tillbringar mer än halva året som arbetskraft i ett annat land har, på sikt, svårt att etablera sig på den egna arbetsmarknaden och riskerar därmed att marginaliseras i sitt hemland.

Ett projekt med stöd av IOM och EU som bl.a. avser ta upp detta problem, har nyligen lanserats mellan Ukraina och Portugal. Projektet, som syftar till att vidareutveckla den modell som tillämpats i det spansk-colombianska projektet, innefattar vid sidan av ”matchning” av 50 ukrainska migranter med portugisiska arbetsgivare, också stöd till återetablering på den lokala arbetsmarknaden av denna grupp genom olika former av praktiska utbildningsinsatser.¹²²

Även Frankrike deltar i en rad projekt kring cirkulär migration. Ett exempel är samarbetet mellan Frankrike och Mali som innehåller en rad olika komponenter, såväl kompetensmatchning som projekt för kunskapsöverföring tillsammans med den malinesiska diasporan i Frankrike. Ett annat exempel är Frankrikes avtal med

¹¹⁹ IOM (2010).

¹²⁰ Se vidare www.iom.int/jahia/Jahia/activities/by-theme/facilitating-migration/labour-migration/enhancing-development-Colombia-Spain-through-temporary-circular-labour-migration

¹²¹ IOM (2010) Se vidare www.belgium.iom.int

¹²² EuropeAid (2010). Se vidare www.ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/index_en.htm

Mauritius för främjande av cirkulär migration (se nedan). Båda dessa projekt har IOM och EU-kommissionen som medaktörer.

Sverige deltar genom den svenska Arbetsförmedlingen i ett projekt mellan EU och Moldavien inom ramen för det partnerskap för rörlighet som ingåtts mellan parterna. Se vidare kapitel 9. Projektet syftar till att identifiera behov och brister på den moldaviska arbetsmarknaden och genomföra utbildningsinsatser för de medlemmar ur den moldaviska diasporan som deltar i program för frivillig återvandring.¹²³ Genom att på detta sätt ”matcha” utbildningsinsatser med arbetsmarknadens reella behov är förhoppningen att återetableringen i ursprungslandet ska underlättas.¹²⁴

Diasporans roll – projekt för kunskapsöverföring

Allt större uppmärksamhet har under senare år ägnats diasporans roll för utveckling. Såväl FN som IOM har länge varit engagerade i program för kompetensöverföring som på olika sätt söker engagera diasporan för att bidra till utvecklingen i ursprungsländerna. Sverige bidrog bl.a. till ett FN-projekt för kunskapsåterföring från Sverige till Bosnien-Hercegovina efter kriget på Balkan.

FN-programmet ”*Transfer of Knowledge through expatriate nationals*” (TOKTEN) lanserades redan 1994, dvs. långt innan cirkulär migration som begrepp på allvar vunnit inträde i den politiska migrationsdiskursen. Programmet syftar till att överföra tekniskt kunnande till ursprungsländer genom kortfristiga konsultinsatser av medlemmar ur diasporan. Insatserna sker på frivillig basis, men FN tillhandahåller viss ersättning för resor och uppehälle.¹²⁵ Insatser inom ramen för TOKTEN har bl.a. genomförts i Afghanistan, Kina, Brasilien, Guyana, Libanon, Mali, Pakistan, Palestina, Rwanda, Senegal, Sudan, Turkiet och Vietnam.¹²⁶

MIDA, ”*Migration for Development in Africa*”,¹²⁷ är IOM:s program för utveckling i ursprungsländer i Afrika. Programmet syftar, i likhet med TOKTEN, till att ge stöd till kunskapsöverföring genom att ”matcha” expertis och färdigheter i diasporan med de brister – såväl kunskapsmässiga som personella – som finns i

¹²³ EuropeAid (2010). Se vidare www.ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/index_en.htm

¹²⁴ Migrationsverket (2010a).

¹²⁵ Se vidare www.un.org/esa/population/meetings/secoord2003/SGReport_58_98.pdf

¹²⁶ GFMD (2007).

¹²⁷ IOM (2010). Se vidare www.iom.int/jahia/Jahia/mida-africa

ursprungsländerna. Inom programmet mobiliseras kompetens inom den afrikanska diasporan som kan bidra till kapacitetsuppbyggnad i för respektive land centrala sektorer. Till dags dato har man haft samarbete med elva afrikanska länder. I många fall utgör MIDA-projekten också ett inslag i ländernas nationella fattigdomsstrategier. Avsikten är att programmet på sikt ska bidra till uppbyggnaden av ett professionellt nätverk som, också långsiktigt, kan spela en roll för ländernas utveckling.

MIDA Ghana: Projektet har två dimensioner, dels att engagera diasporan för kortfristiga uppdrag i Ghana, dels att möjliggöra för vårdpersonal från Ghana att vidareutbilda sig i Nederländerna. Kunskapsöverföring är målsättningen i båda fallen.

MIDA Great Lake: Projektet riktar sig till diaspora från Burundi, Rwanda och Kongo verksamma inom hälso- eller utbildningssektorn eller arbetar med landsbygdsutveckling.¹²⁸

MIDA Health Finland: Den somaliska diasporan i Finland uppgår till cirka 10 000 personer. Cirka 200 av dessa arbetar inom hälsosektorn, som läkare, sjuksköterskor, barnmorskor etc. Projektet syftar till att ”matcha” diasporaexpertis med behov i Somalia.¹²⁹

QUESTS-MIDA: Projektet fokuserar på kunskapsutveckling i Somalia, ett av de länder som under lång tid upplevt effekterna av kunskapsflykt. och riktar sig specifikt till somalier bosatta i Norden. Projektet är ett samarbete mellan somaliska myndigheter, IOM och UNDP Somalia och prioriterade områden är expertis inom förvaltning, personal- och rekryteringsområdet samt finansiell styrning.¹³⁰

Även EU-kommissionen stödjer projekt för cirkulär migration och kunskapsöverföring. Bl.a. finansieras ett projekt som syftar till att stärka kopplingarna mellan den marockanska diasporan i Italien och ursprungslandet genom olika insatser för att öka kunskapsåterföringen. Projektet fokuserar på kvinnliga migranter.

EU-kommissionen ger också stöd till projekt för återetablering av migranter från Östeuropa, däribland Ukraina, Moldavien och Ryssland, i deras ursprungsländer efter kortare arbetsrelaterade vistelser i EU, genom olika former av kompetensutveckling.

¹²⁸ IOM (2010). Se vidare www.midagrandslacs.org

¹²⁹ IOM (2010). Se också www.iom.fi/content/view/35/47/#midahealthpublication

¹³⁰ IOM (2010). Se vidare www.quests-mida.org

Cirkulär migration som utvecklingsstrategi – exemplet Mauritius

Mauritius har under senare tid lyfts fram som det land som kanske mer än något annat valt att göra cirkulär migration till en viktig beståndsdel i sin utvecklingspolitik. Med sjunkande sockerpriser och textilindustrins kräftgång, de två industrier som burit upp den mauritianska ekonomin, har arbetslösheten skjutit i höjden.

Mauritius, som under 1990-talet var en nettomottagare av migranter, har tvingats omformulera sin ekonomiska politik och hitta alternativa inkomstkällor. Detta har man gjort bl.a. genom att aktivt inkludera migration i sin nationella utvecklingsstrategi. Den cirkulära migrationens positiva effekter, så som remitteringar, återföring av kunskap och främjande av entreprenörskap och företagande i Mauritius, utgör viktiga ingredienser i den ekonomiska omstrukturering som landet just nu genomgår. Ett centralt inslag är det avtal om cirkulär migration som Mauritius ingick med Frankrike i september 2008.

Avtalet, som innehåller flera delar, är ett exempel på att cirkulär migration innehåller många olika element och därför kan få betydelse på flera olika sätt. Det handlar dels om att täcka Frankrikes behov av arbetskraft inom vissa sektorer, (programmet motsvarar i denna del de ”matchningsprojekt” som beskrivits ovan) dels om att på olika sätt bidra till kunskapsöverföring till Mauritius genom att migranterna får tillfälle att tillägna sig nya och värdefulla erfarenheter som kan öka chanserna till ett bättre arbete i Mauritius. Att främja företagande i ursprungslandet, dvs. verksamhet som i sin tur kan generera ringar på vattnet för ökad ekonomisk aktivitet – utgör en viktig pusselbit.

Under avtalet har Frankrike förbundit sig att ta emot 500 arbetskraftsmigranter från 61 yrkesgrupper fördelade inom sektorer så som konstruktions- och processindustrin, turism, jordbruk etc., för tjänstgöring under 15 månader. Möjlighet finns därtill till 15 månaders förlängning. Löner och förmåner ska följa fransk standard. Vidare ingår utfärdande av tre månaders uppehålls- och arbetstillstånd (giltigt under tre månader/halvår under 1–5 år) för personer med en bakgrund inom handel, kultur, idrott etc. Mauritianska gäststudenter ska därtill, efter examen i Frankrike, erbjudas möjlighet att arbeta sex månader med minimilön i Frankrike, innan de återvänder till hemlandet. Även praktiktjänstgöring i Frankrike för studenter från Mauritius ska underlättas.

Ett viktigt inslag i överenskommelsen är att både Mauritius och Frankrike förbundit sig att vidta lämpliga åtgärder för att försäkra att den ekonomiska och sociala återetableringen i ursprungslandet ska bli lyckosam.¹³¹

Samarbetet karaktäriseras av en stark politisk vilja från båda håll och en gemensam kommitté har upprättats med syfte att granska att avtalet efterlevs.

¹³¹ IOM (2008); Nayeck (2009) samt GFMD (2007).

8 Svenska myndigheters arbete med migration och utveckling

8.1 Migrationsströmmar uppmärksammas som en av vår tids stora utmaningar

Sveriges politik för global utveckling¹, PGU, är regeringens samlade politik för utveckling och minskad fattigdom i utvecklingsländer. PGU slår fast att alla politikområden tillsammans har ett gemensamt ansvar för det övergripande målet att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Politiken understryker vikten av samstämmighet mellan olika politikområden för att nå detta mål. I skrivelsen "Globala utmaningar – vårt ansvar" identifierar regeringen migrationsströmmar som en av sex globala utmaningar av central betydelse för uppfyllandet av politikens mål och synliggör därmed sambanden mellan migration och utveckling.²

Regeringen avser under 2010 ta fram en policy³ för migrationsfrågorna inom utvecklingssamarbetet. Utgångspunkten för denna policy är att utvecklingssamarbetet, som en del av den samlade svenska utvecklingspolitiken, kan bidra till att öka utvecklingseffekterna av migration för fattiga människor i utvecklings- och transitionsländer. Regeringen betonar i sammanhanget både den interna migrationen inom ett land, migration mellan länder i syd liksom från syd till nord. Policyn ska ta ett helhetsgrepp på migrationsfrågorna inom det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet och ge övergripande styrning och vägledning för arbetet med migrationsfrågor inom ramen för utvecklingssamarbetet.

¹ Prop. 2002/03:122; Bet. 2003/04:UU3; Skr.2003/04:112.

² Skr. 2007/08:89; Skr.2009/10:129.

³ Med policy avses här långsiktiga, grundläggande principer som på ett övergripande plan anger regeringens ställningstagande inom ett område. En policy är normativ och ska, när det är relevant, integreras i genomförandet av alla delar av det svenska utvecklingssamarbetet.

Sida och Migrationsverket har mot denna bakgrund givits regeringens uppdrag att utifrån sina respektive kompetensområden inkomma med underlag för det fortsatta arbetet kring sambanden mellan migration och utveckling.

8.2 Sidas arbete med migration och utveckling

Sida överlämnade den 26 februari 2010 ett underlag till framtagande av en policy om migrationsfrågor inom det svenska utvecklings-samarbetet.⁴

Migrationsfrågorna har stor betydelse både för fattigdomsminskning och för ekonomisk och social utveckling, såväl i städer som på landsbygden. Mänskliga rättigheter, jämställdhet och demokratisk samhällsutveckling, liksom människors hälsa, miljö, utbildning och sysselsättning är några exempel på områden som har relevans ur ett migrationsperspektiv. Sida bedömer att migrationsfrågorna bör integreras systematiskt i relevanta delar av utvecklings-samarbetet.

En slutsats i rapporten är att migrationen inom och mellan utvecklingsländer har stor betydelse i ett utvecklingsperspektiv, inklusive för minskad fattigdom. Detta beror främst på att fattiga människor i huvudsak migrerar inom landet eller till ett närliggande land och att de primärt investerar i mänsklig utveckling, så som t.ex. bättre hälsa, utbildning och boende. Den internationella migrationen å andra sidan utgör endast en mindre del av världens migrationsströmmar. Dess påverkan på fattigdomsminskning, skriver Sida, sker främst genom remitteringar som främjar sysselsättning och ekonomisk tillväxt i ursprungsländerna. Sida konstaterar, mot denna bakgrund, att det svenska utvecklings-samarbetet bör inriktas på att främja utvecklingseffekterna av migrationsströmmar inom och mellan utvecklingsländer.

Insatser för migration och utveckling

Rapporten slår fast att Sida hittills genomfört mycket få utvecklingsinsatser där migrationsaspekter stått i centrum. Samtidigt finns en rad exempel på insatser med mer eller mindre tydlig kopp-

⁴ Se vidare www.sida.se/Global/Development%20and%20cooperation/Underlag%20till%20policy%20om%20Migrationsfr%C3%A5gor.pdf

ling till intern rörlighet och migration, bl.a. genom projekt för att främja sysselsättning bland unga män och kvinnor, liksom insatser för urban utveckling och till stöd för att motverka och mildra effekterna av miljö- och klimatförändringar.

Det fåtal insatser som identifierats som mer specifika migrationsinsatser inbegriper stöd till samarbetspartners som arbetar med att förebygga människohandel, samt för att utveckla billigare och säkrare sätt att överföra pengar från migranter till familj och släkt i ursprungslandet. Sida har även varit involverat i arbetet med återvandringsfrågor i Bosnien och inom ramen för den s.k. Söderköpingsprocessen. Sida bidrar vidare genom sitt ramavtal med Forum Syd med stöd till diasporaorganisationer.

Inom det multilaterala utvecklingssamarbetet ger Sida stöd till migrationsrelaterade organ som UNHCR, IOM m.fl.

En genomgång av Sidas gällande nationella och regionala samsamarbetsstrategier visar att de flesta nämner migration och/eller migration och utveckling. Någon djupare diskussion förs dock inte om frågorna. Intern och regional migration, remitteringars betydelse och diasporans roll för utveckling, är områden som berörs kort men som borde ges större utrymme.

Sida föreslår i underlaget att migrationsfrågorna inom utvecklingssamarbetet bör angripas utifrån fyra områden där det finns synbara kontaktytor mellan migrations- och utvecklingsaspekter så som dessa definieras i PGU:

Försörjningsmöjligheter: identifiera och genomföra insatser som syftar till att stärka migrationens bidrag till försörjning, t.ex. genom ökade möjligheter för legal migration och internationell rörlighet av arbetskraft; främjande av privatsektorutveckling och en aktiv arbetsmarknadspolitik, satsning på unga människors sysselsättning, vilket är viktigt inte minst för att minska den tvingande migrationen – samt underlätta för remitteringsflöden.

Demokrati och mänskliga rättigheter: verka för att lagar och normer i samarbetsländerna inte diskriminerar migranter och ge stöd till aktörer som bidrar till att skapa förutsättningar för förbättrade förhållanden för migranter, t.ex. genom att synliggöra migranternas situation på olika sätt.⁵

Miljö och klimatförändringar: integrera migrationsaspekter i fattigdomsanalysen av olika länder för att kunna bedöma risken för ökade migrationsströmmar till följd av klimatförändringar.

⁵ Detta görs t.ex. vid svenska ambassaden i Peking genom lokalt stöd (via ambassadfonden) till frivilligorganisationer som arbetar med migrantarbetares rättigheter.

Jämställdhet och kvinnors roll i utveckling: utforma insatser så att dessa beaktar köns- och genusaspekter på migrationens orsaker, rörlighetsmönster, remitteringsflöden, psyko-sociala konsekvenser etc. Närmare hälften av världens internationella migranter är i dag kvinnor.

Sida understryker i sin rapport att migrationsfrågorna, för att få genomslag i utvecklingssamarbetet, måste uppmärksammas i analyser av Sveriges samarbetsländer och beaktas vid framtagande av samsamarbetsstrategier. Man identifierar att det råder brist på kunskap, framförallt när det gäller migration inom och mellan länder i syd, och välkomnar därför det arbete som pågår inom EU med att ta fram kunskapsbaser om migrationsmönster på landnivå (s.k. migrationsprofiler).

Samarbete med andra aktörer

Det policyunderlag som Sida presenterat slår fast att en effektiv och hållbar samstämmighet mellan politikområden i enlighet med PGU, förutsätter samordning inom och mellan relevanta departement, offentliga förvaltningar (t.ex. Migrationsverket) och intressegrupper (t.ex. diasporagrupper). Sida ser som sin primära uppgift att arbeta för att synliggöra migrationsfrågorna inom utvecklingssamarbetet och att utveckla dialogen vad gäller migrationsfrågorna med berörda aktörer, såväl mellan aktörer inom Sverige som internationellt och med samarbetsländerna. För att klara dessa insatser krävs, noterar man, ökade personalresurser inom berörda myndigheter och en tydligare myndighetsstruktur. Ytterligare kunskap om sambanden mellan migration och utveckling är en förutsättning för politikens trovärdighet.

8.3 Migrationsverkets arbete med migration och utveckling

I Migrationsverkets regleringsbrev för 2010 uppdrogs myndigheten att inkomma med sitt bidrag till utvecklandet av en svensk politik för migration och utveckling, med utgångspunkt i Sveriges politik för global utveckling och baserad på utvecklingseffekterna av arbetskraftsinvandring, återvandring, kunskapsåterföring och kapa-

citetsuppbyggande verksamhet i länder utanför den europeiska unionen.⁶

Migrationsverket identifierar i sin skrivelse till regeringen⁷ som överlämnades den 31 mars 2010, en rad tänkbara åtgärder för att öka utvecklingseffekterna och främja cirkulär migration inom respektive område. Vikten av samarbete med andra aktörer, framför allt Sida, lyfts fram. Migrationsverket understryker i rapporten att man ser stora möjligheter i den cirkulär migrationen, givet att denna hanteras rätt. Ett nytt angreppssätt krävs, menar verket, som involverar hela Migrationsverkets uppdrag och inte begränsar sig till arbetskraftsinvandring. Migrationsverket framhåller vikten av att bygga system som ser till människors möjligheter och inte, i första hand, sorterar individer efter den tillståndsgrund för vilken de beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Verket understryker i sin rapport att det finns personer inom alla tillståndsgrunder som kan påverka utvecklingen.

Arbetskraftsinvandring och gäststudenter: Det nya regelverket för arbetskraftsinvandring som trädde i kraft i december 2008 skapar nya möjligheter. Verket konstaterar dock att det ännu är för tidigt att dra slutsatser om reformens utvecklingsmässiga konsekvenser. Såväl de arbetskraftsmigranter som det ökande antalet internationella studenter som varje år kommer till Sverige, utgör emellertid, per definition, cirkulärmigranter. Migrationsverket ser utrymme för att införa förenklade handlägningsprocesser som kan bidra till ökad rörlighet och främja cirkulation. Migrationsverket noterar också att ökad kännedom om de nya reglerna för arbetskraftsinvandring skulle kunna leda till att fler asylsökande, som besitter viss kompetens, i stället väljer att komma till Sverige genom denna kanal.

Frivillig återvandring: Målet med Migrationsverkets återvandringsverksamhet är att underlätta för personer som erhållit permanent uppehållstillstånd på grunderna flyktingskap eller skyddsbehövande eller som tagits ut på flyktingkvoten, och som vill återvända. Stöd ges bl.a. genom ett ekonomiskt bidrag, men också i form av rådgivning, kompetenshöjande insatser etc. i samarbete med frivilligorganisationer. Migrationsverket konstaterar att

⁶ Migrationsverkets kärnverksamhet omfattar tillståndsgivning såväl för människor som söker skydd i Sverige som lagliga migranter (inklusive arbetskraftsmigranter, anhöriginvandring och studenter), ansvar för mottagande av asylsökande, återvändande utan tvång samt vidarebosättning.

⁷ Migrationsverket (2010e).

detta stöd bör utsträckas även till andra migrantgrupper som önskar återvändra i syfte att främja cirkulär migration. System för cirkularitet, inklusive stöd till frivillig återvandring, bör enligt verkets uppfattning, i möjligaste mån vara allmängiltiga.

Verket ser utrymme för ökat samarbete med frivilligorganisationer och diasporagrupper liksom med Sida, bl.a. kring förberedande utbildningsinsatser inför återvandring till Somalia. Enligt Migrationsverket skulle Sida bl.a. kunna medverka till kapacitetshöjande insatser för lokala myndigheter och organisationer i syfte att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna i samband med mottagande av återvandrare. Ytterligare utrymme för samarbete finns enligt Migrationsverket också kring ”matchning” av färdigheter.⁸

Migrationsverket noterar att regelverket kring återkallelse av permanent uppehållstillstånd vid vistelse utanför Sveriges gränser under en viss tid, kan leda till inlåsnings effekter som påverkar rörligheten negativt.

Vidarebosättning: Sverige tar varje år emot omkring 2 000 personer inom ramen för den nationella flyktingkvoten. Verkets arbete med vidarebosättning har givits en alltmer framträdande roll och prioriteras inom den internationella verksamheten.

Migrationsverket ser utrymme för en mer strategisk användning av vidarebosättningsinstrumentet med starkare koppling till utvecklingssamarbetet. Man ser också utrymme för samarbete inom ramen för insatser i samband med utdragna flyktingsituationer, liksom kring frågor om integration och kommunikation.

Migrationsverkets arbete inom ramen för PGU inkluderar även återvändandefrågor.

Migrationsverkets vision

Migrationsverket presenterade 2009 sin vision: ”Ett Sverige som med öppenhet tar tillvara den globala migrationens möjligheter”. Verket har ambitionen att vara en ledande aktör såväl inom EU som internationellt i asyl- och migrationsfrågor, bl.a. genom att bidra till att öka medvetenheten om sambanden mellan migration och utveckling, liksom genom att främja cirkulär migration.

⁸ Dvs. projekt som motsvarar det svenska deltagandet, genom Arbetsförmedlingen, i det s.k. Moldavienprojektet. Se vidare kapitel 7.

Migrationsverket tog 2008 fram en ny, samlad strategi för det internationella arbetet vars syfte är att lägga större tonvikt vid utvecklingsperspektivet på de frågor som verket hanterar. Strategin prioriterar följande områden:

Nytto- och mervärdesfokus: Området avser samarbete med länder och internationella organisationer där kapacitetsutvecklande insatser kan skapa förutsättningar för utveckling och där verket har en kompletterande roll (t.ex. vidarebosättning, utökad landinformation, en effektivare asylprocess, mottagningsförhållanden i ursprungsländerna samt incitament för frivilligt återvändande).

Landfokus: Området avser intensifierat samarbete med de fem länder från vilka Sverige tar emot flest asylsökande – dvs. Somalia, Irak, Serbien/Kosovo, Afghanistan och Ryssland.

Ämnesfokus: Verket premierar insatser med en tydlig koppling till återvändande, vidarebosättning, arbetskraftsinvandring, cirkulär migration och frivillig återvandring.

Kompetens- och resursfokus: Migrationsverkets resurser ska satsas på insatser där verket besitter specifik kompetens.

Migrationsverket efterlyser mer samarbete med andra aktörer

Migrationsverket konstaterar att man ser utrymme för närmare samarbete med andra utvecklingsaktörer, framförallt Sida, inom samtliga ovan listade områden. Ett antal faktorer av praktisk natur identifieras som försvårande för en sådan utveckling. Migrationsverket efterlyser en regelbunden dialog på hög nivå med Sida. Från Migrationsverkets sida är man också intresserad av att medverka t.ex. vid framtagande av samarbetsstrategier med avseende på migration och att bidra med kompletterande information i Sidans landanalysarbete.

Avsaknad av för utvecklingsinsatser öronmärkt finansiering är ett annat problem som lyfts. Extern medfinansiering för internationella utvecklingsprojekt kan i dag sökas från Europeiska Flyktingfonden⁹ (bl.a. för projekt kring vidarebosättning), Europeiska Återvändandefonden¹⁰ (bl.a. för återvandringsprojekt), EU:s tematiska program och i viss mån från Sida. Verket har t.ex. ett

⁹ Fonden kan användas för att stödja olika former av insatser riktade till nyanlända flyktingar eller skyddsbehövande samt asylsökande. Stöd till vidarebosättning utgör ett av flera områden.

¹⁰ Fonden erbjuder stöd för åtgärder rörande återvändande och återvandring med koppling till asylsökande.

avtal med Sida om finansiering av Söderköpingsprocessen som avser kapacitetsuppbyggnad i samarbete med Ukraina, Moldavien och Vitryssland bl.a. rörande asylrelaterade frågor.¹¹

Migrationsverket skulle välkomna en PGU-budget inom vilken gemensamma projekt och insatser med koppling till migration i tredjeland med betydelse för migration och utveckling, skulle kunna identifieras.

Verket noterar att tillgänglig finansiering riktar sig till asylsökande och personer som fått skydd, vilket lämnar en stor grupp migranter, som har tydliga kopplingar till cirkulär migration, utanför. Ett problem av strukturell natur är den tydliga åtskillnad som görs både i nationella system och inom EU-kontexten mellan hanteringen av frågor som rör asyl- och flyktingfrågor respektive arbetskraftsmigration. Det finns inget internationellt forum där migrations- och utvecklingsaspekter med koppling till båda dessa områden kan diskuteras.

8.4 Swedfunds roll i utvecklingsarbetet

Swedfund är ett statligt riskkapitalbolag för investeringar framförallt i utvecklingsländer i Afrika, Asien och Latinamerika. Swedfund etablerades 1979 med syfte att bidra till uppkomsten av lönsamma företag i utvecklingsländer och därigenom stimulera en hållbar ekonomisk utveckling. Swedfund har genom åren gjort 180 investeringar i drygt 50 länder. Swedfund är aldrig ensam investerare utan samarbetar med framförallt banker och andra finansiella institutioner. Swedfund arbetar på kommersiella villkor och erbjuder aktiekapital, lån och garantier för finansiering av projekt i låg- och lägre medelinkomstländer.

Verksamhetens utvecklingseffekter

Utgångspunkten för Swedfunds verksamhet är att internationell handel och livskraftiga företag utgör centrala drivkrafter bakom tillväxt och utveckling. Genom investeringar i företag och projekt bidrar Swedfund därmed till ekonomisk tillväxt. Andra positiva effekter är kunskaps- och teknologiöverföring, s.k. *demonstrationseffekter* som innebär att framgångsrika projekt gör det lättare

¹¹ Se vidare www.ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/index_en.htm

att attrahera nytt kapital, liksom främjande av god företagskultur, bl.a. genom att understryka företagets sociala ansvar (CSR).

Swedfund investerar huvudsakligen i små och medelstora företag som verkar inom sektorer som infrastruktur cement, papper och jordbruksindustri.

Exempel på projekt är samarbetet med en mobiloperatör i Namibia och en cementtillverkare i Tanzania. Båda dessa företag är i dag sina länders största skattebetalare och genererar viktiga skatteintäkter som kan bidra till utveckling. De är dessutom stora arbetsgivare.¹²

Swedfunds arbete med invandrarföretag i Sverige

Swedfund driver sedan 2007 ett projekt för investeringssamarbete med utrikes födda entreprenörer i Sverige från länder utanför EU. Genom projektet tillhandahåller Swedfund finansiellt stöd i form av riskkapital till entreprenörer som önskar etablera verksamhet i sina ursprungsländer. Swedfund bidrar med upp till 49 % av riskkapitalet. Utgångspunkten är att dessa individer genom sin kulturella bakgrund, i kombination med erfarenheter av företagande i Sverige, besitter unik kompetens som kan bidra till utveckling i ursprungsländerna. Bland lyckade etableringar kan nämnas öppnandet av Etiopiens första specialistsjukhus för hjärt- och kärlsjukdomar.¹³

8.5 Tillväxtverket – främjande av utrikes föddas företagande

Tillväxtverket har fått regeringens uppdrag, och en budget på 60 miljoner kronor för perioden 2008–2010, för att främja utrikes föddas företagande. ”Program för företagare med utländsk bakgrund 2008–2010” syftar till att ta tillvara utlandsföddas vilja att vara företagare och därmed skapa förutsättningar för fler jobb och fler växande företag. Genom rådgivning, nätverk och mötesplatser, bättre förutsättningar till finansiering och ökad kunskap om företagare med utländsk bakgrund, ska insatserna minska de svårigheter och hinder som dessa företagare möter. Tillväxtverket beviljade

¹² Se vidare www.swedfund.se

¹³ Se vidare www.swedfund.se.

under 2008–2009 stöd till ett tjugotal organisationer för rådgivnings- och nätverksprojekt som riktar sig till utrikes födda företagare.

Inom ramen för det s.k. ”Irakprojektet” bidrar Tillväxtverket med en miljon kronor för insatser som ska öka svensk export till Irak genom satsningar på företagare med irakisk bakgrund i Sverige. Kompetensmatchning är ett viktigt inslag.¹⁴

Tillsammans med SEB och Stiftelsen IFS har Tillväxtverket tagit fram två utbildningskoncept för att öka bankernas och utlandsföddas kunskap om varandra. Syftet är att företagare med utländsk bakgrund ska ges samma förutsättningar som andra företag att få finansiering vid etablering och utveckling. Tillväxtverket arbetar kontinuerligt med att uppdatera, utveckla och sprida kunskap inrikes födda om företagare till näringslivsaktörer.¹⁵

8.6 ALMI Företagspartner

ALMI Företagspartner AB är ett statligt ägt bolag med 19 dotterbolag där ägandet delas mellan moderbolaget (51 procent) och landsting, regionförbund och andra regionala ägare. ALMI:s uppdrag är att främja utvecklingen av små och medelstora företag och att stimulera nyföretagande för att bidra till tillväxt och förnyelse i svenskt näringsliv.

ALMI samarbetar med den ideella stiftelsen IFS Rådgivning, vars huvuduppdrag i detta sammanhang är att bistå med rådgivning till företag som startats av utrikes födda i syfte att främja ett framgångsrikt företagande. Till denna rådgivning kopplas olika finansieringsinstrument, bl.a. mikrolån, men dessa är gemensamma för alla företag och inte riktade specifikt till invandrarföretag. ALMI erbjuder också s.k. exportlån som kan sökas av alla.

ALMI erbjuder, till skillnad från Swedfund, inga finansieringsmöjligheter för verksamhet i ursprungsländer utan fokuserar enbart på att främja utrikes föddas företagande i Sverige.¹⁶

¹⁴ Samtal med Vukica Bosnjak, programansvarig Tillväxtverket. Se vidare www.tillvaxtverket.se

¹⁵ Se vidare www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/programfortillvaxt/foretagaremedutlandskbakgrund/radgivningtillforetagaremedutlandskbakgrund/beviljadprojekt2008/beviljadprojekt2008.4.4f9fd2c7123e067bdde80003806.html

¹⁶ Samtal med Maroun Aoun, ALMI/IFS Rådgivning (2010).

9 Cirkulär migration och utveckling – hanteringen på EU-nivå

Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 inleddes vägen mot gemensamma regler för invandring inom EU. Vid mötet underströks bl.a. att tredjelandsmedborgare som vistas lagligen inom EU bör ha rättigheter och skyldigheter jämförbara med EU-medborgarnas.

Lissabonstrategin, som antogs år 2000, lyfter fram betydelsen av laglig migration som ett av flera alternativa medel för att möta målsättningen att göra EU till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi. Åtgärder för att locka och behålla högkvalificerad arbetskraft identifieras som ett viktigt inslag för att nå denna målsättning.

9.1 Samarbete kring arbetskraftsmigration

I november 2004 togs ett viktigt steg i denna riktning i och med att det s.k. Haag-programmet gav EU-kommissionen i uppdrag att innan utgången av 2005 presentera en ”strategisk plan för laglig migration”. En central del av uppdraget var att föreslå ett regelverk för inresetillstånd som snabbt skulle kunna möta unionens fluktuerande efterfrågan på migrerande arbetskraft.

Ett första svar på denna begäran kom genom kommissionens s.k. grönbok om ekonomisk migration, som presenterades i januari 2005¹. Denna följdes sedan, efter konsultationer med medlemsländerna och andra relevanta parter (s.k. *stakeholders*), av en strategisk plan för laglig migration som lades fram i slutet av samma år. Den strategiska planen slog fast att en rad förslag rörande arbetskraftsinvandring, inklusive förslag avseende villkoren för tredje-

¹ EU-Kommissionen (2005).

landsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning, skulle presenteras och antas under perioden 2006–2009. Därmed inleddes arbetet, uppdelat på fem direktiv, mot ett gemensamt regelverk för sektorsindelad arbetskraftsinvandring.

9.2 Samarbete kring migration och utveckling

EU-kommissionen publicerade i september 2005 ett första policy-papper om migration och utveckling i form av ett s.k. meddelande.² Meddelandet diskuterar hur remitteringar, diasporan, kompetensflykt samt cirkulär migration påverkar utvecklingen i ursprungsländerna och hur migrationens positiva utvecklingseffekter kan förstärkas.

EU:s ”globala ansats i de yttre förbindelserna på migrationsområdet”³, som antogs 2005, utgör en strategi för ett brett och integrerat angreppssätt på migration och utveckling. En viktig del är att uppnå ökad samstämmighet mellan berörda politikområden. Ansatsen förordar en integrering av migrationsfrågorna i EU:s utrikespolitik och i utvecklingssamarbetet. Den globala ansatsen redogör för hur EU ska arbeta i dialog och partnerskap med tredje land inom laglig invandring, olaglig invandring (inklusive människohandel/trafficking), asyl, samt på migrations- och utvecklingsområdet. Konkret ska ursprungs- och transitländer uppmantras att införliva migrationsfrågor i sina nationella utvecklingsplaner och -strategier för fattigdomsminskning. EU ska samtidigt stödja uppbyggandet av kapacitet för effektiv hantering av migrationsfrågor inom utvecklingssamarbetet, bl.a. genom att upprätta landspecifika migrationsprofiler. Ett antal samarbetsinstrument står till förfogande inom ramen för strategin, däribland partnerskap för rörlighet och samarbetsplattformar för migration.

² KOM (2005) 390.

³ Förtydligande: ”EU Global Approach to Migration” översätts ibland till ”EU:s globala ansats för migration” och ibland till ”EU:s övergripande strategi för migration”.

Partnerskap för rörlighet

I juni 2008 antog Europeiska rådet slutsatser till stöd för en förstärkning av den globala ansatsen för migration genom satsningar på s.k. ”partnerskap för rörlighet och cirkulär migration”. Moldavien⁴ och Kap Verde identifierades som pilotländer.

Partnerskapen för rörlighet utgör ett politiskt ramverk för ett brett samarbete och ömsesidiga åtaganden på migrationsområdet med utvalda tredje länder. Partnerskapen fungerar som ett övergripande ramverk för projekt och initiativ mellan intresserade medlemsstater och partnerlandet på de tre områden som ingår i EU:s övergripande strategi för migration, dvs. främjande av laglig invandring och rörlighet, motverkande av olaglig invandring samt främjande av de positiva kopplingarna mellan migration och utveckling. Partnerskapen ingås mellan europeiska gemenskapen, de deltagande medlemsstaterna och tredje land. Hänsyn tas till EU:s respektive medlemsstaternas kompetenser. Innehållet i partnerskapen varierar beroende på förutsättningarna och prioriteringarna i varje enskilt fall. EU har ingått pilotpartnerskap för rörlighet med Moldavien, Kap Verde och Georgien. Det senare undertecknades i november 2009. Sverige deltar i partnerskapen för rörlighet med Moldavien och Georgien.

9.3 Samarbetet kring cirkulär migration och utveckling

I sitt meddelande från 2007 om ”cirkulär migration och partnerskap för rörlighet mellan EU och tredje länder”⁵, redogör kommissionen för hur den cirkulära migrationen kan underlättas. Syftet är att tillgodose behovet av arbetskraft inom unionen, samtidigt som utvecklingen i ursprungsländerna främjas.

I meddelandet ger kommissionen för första gången sin definition av vad cirkulär migration innebär:

Cirkulär migration [skulle] kunna ses som en tillfällig, laglig förflyttning av människor mellan en eller flera medlemsstater och vissa

⁴ Arbetsförmedlingen driver, med EU-finansiering, ett projekt avseende återvandring av arbetskraft. Ett stort antal medlemsstater deltar i projektet som syftar till att förbättra formerna för arbetskraftsmigration från Moldavien till EU samt förbättra förutsättningarna för moldavisk arbetskraft som återvänder till hemlandet efter att ha arbetat inom EU. Migrationsverket har bistått Arbetsförmedlingen i projektet. (Migrationsverket (2009).

⁵ KOM (2007) 248.

tredjeländer, antingen av tredjelandsmedborgare som utnyttjar möjligheten till laglig anställning i EU eller av personer som lagligen är bosatta i EU och som beger sig till sitt ursprungsland. [...] En välhanterad, incitamentsbaserad rörlighet mellan ursprungs- och destinationsländer kan öka de positiva effekterna av det bidrag till utveckling som ges av migranter och medlemmar av folkgrupper bosatta i förskingringen när de tillfälligt besöker eller återvänder till sitt ursprungsland. Skyddsklausuler som förhindrar för lång vistelse och säkerställer återvändande är avgörande faktorer i syfte att hindra att en tillfällig vistelse blir permanent.⁶

I december 2008 antogs rådsslutsatser⁷ i vilka rådet bekräftade de insatser som genomförts och angav hur EU ytterligare kan utveckla arbetet med den globala ansatsen för migration. På migrations- och utvecklingsområdet underströks särskilt vikten av att stärka diasporagruppernas roll i utvecklingssamarbetet med ursprungsländer, att överföringar av remitteringar måste underlättas samt att EU:s medlemsstater i sitt utvecklingssamarbete ska stödja sysselsättningspolitik och utvecklingen av den produktiva sektorn i ursprungsländer.

Den s.k. ”Europeiska pakten för invandring och asyl” som antogs av EU:s stats- och regeringschefer i oktober 2008⁸, är en politisk överenskommelse som spänner över fem områden: laglig invandring och integration, olaglig invandring och återvändande, gränskontroll, asyl, partnerskap med tredjeländer samt migration och utveckling. Pakten är en del av EU:s pågående harmoniseringsprocess på migrationsområdet.

Särskilda rådsslutsatser om vikten av en samstämmig politik för utveckling på migrationsområdet med relevans för cirkulär migration och utveckling, antogs av berörda ministrar i november/december 2009.⁹ Slutsatserna ger EU-kommissionen i uppdrag att titta närmare på en rad migrationsrelaterade områden som påverkar hur migration och cirkulär migration kan bidra till utveckling.

Rådet understryker att migration och rörlighet, om de hanteras väl, kan gynna såväl ursprungs- och transitländer som migranterna själva. En sådan positiv utveckling kan bidra till minskad fattigdom i utvecklingsländerna och direkt eller indirekt bidra till att millennieutvecklingsmålen nås.¹⁰

⁶ I kapitel 3 ges en komprimerad version av denna definition.

⁷ Europeiska Rådet (2008a).

⁸ Europeiska Rådet (2008b).

⁹ Europeiska rådet (2009).

¹⁰ Europeiska rådet (2009).

Kommissionen och medlemsstaterna förbinder sig samtidigt att ta itu med en rad utmaningar som påverkar cirkulär migration och utveckling. Det gäller bl.a. att identifiera faktorer som kan underlätta cirkulär migration och frivilligt återvändande så som överföring av sociala rättigheter, migranternas möjligheter att återvända till ursprungslandet under en längre tid utan att förlora uppehållstillståndet i destinationslandet (en s.k. "pausknapp"¹¹) samt främjande av tillräckliga försörjningsmöjligheter i ursprungslandet. Vidare förbinder sig medlemsstaterna och EU-kommissionen att stärka dialogen och samarbetet med diasporagrupper, uppmuntra kontakter mellan migranter och deras ursprungsländer samt stödja migrantnätverk på europeisk nivå. Ytterligare en viktig utmaning är att främja öppnare, billigare, snabbare och säkrare penningflöden till migranternas ursprungsländer och tillse att regelverket inte försvårar effektiv användning av lagliga betalningskanaler.

En känd utmaning är att bekämpa kompetensflykt genom att tillämpa relevanta uppförandekoder för etisk rekrytering. Rättighetsfrågor lyfts fram genom att medlemsstaterna förbinder sig att sträva mot en gemensam strategi för migranternas rättigheter i syfte att öka samstämmigheten mellan den europeiska migrationspolitiken och politiken för sysselsättning, integration, utveckling, sociala rättigheter och mänskliga rättigheter, liksom andra politikområden som påverkar migrationens inverkan på utveckling.

9.4 Fem direktiv för laglig migration

Direktiv om migranternas rättigheter och utformningen av ett gemensamt uppehålls- och arbetstillstånd – det s.k. "ramdirektivet"

Förslag till europeiska rådets och EU-parlamentets direktiv om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium, och om en gemensam uppsättning rättigheter för en arbetstagare från tredje land som vistas lagligen i en medlemsstat (det s.k. ramedirektivet), presenterades i oktober 2007 och har förhandlats inom rådet sedan dess¹². Direktivförslaget syftar till att skapa en enhetlig ansökningsprocedur för uppehålls- och arbetstillstånd,

¹¹ Se vidare kapitel 6.

¹² Justitiedepartementet (2008a).

vilken ska resultera i ett kombinerat tillstånd.¹³ En målsättning är också att bättre kunna kontrollera tredjelandsmedborgares vistelse inom EU för att arbeta. Direktivförslaget syftar också till att garantera ett antal grundläggande rättigheter för migranter från tredje land med avsikt att stärka deras rättsliga ställning.¹⁴ Bland de rättigheter som åsyftas nämns arbetsvillkor inklusive lön, uppsägning, föreningsfrihet och erkännande av utbildnings- och yrkesbevis etc. Likabehandlingsprincipen ska gälla, dvs. migranterna ska garanteras samma rättigheter som medlemslandets egna medborgare.

Direktiv om högkvalificerad arbetskraft – det s.k. ”blåkortsdirektivet”

Rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning¹⁵ antogs av europeiska rådet i maj 2009. Syftet med det s.k. blåkortsdirektivet¹⁶ är att stärka EU:s konkurrenskraft i linje med Lissabonstrategin och förbättra EU:s förmåga att attrahera, och vid behov behålla, arbetstagare från tredje land som utför högkvalificerat arbete inom unionen. Ett ytterligare syfte är att skapa snabba och flexibla lösningar för att möta arbetsmarknadens behov och förändringar i efterfrågan. Skyndsamt handläggning av tillståndsansökan och attraktiva vistelsevillkor för arbetstagarna och deras familjemedlemmar ska erbjudas. Blåkortet, som utfärdas för maximalt två år i taget, är kopplat till tjänstgöring i ett specifikt medlemsland.

För att kvalificera sig för EU:s blåkort krävs minst tre års universitetsutbildning eller minst 5 års yrkeserfarenhet av relevans för respektive anställningsområde och ett giltigt anställningskontrakt. Därtill uppställs särskilda lönevillkor där arbetstagarens lön måste uppgå till minst 1,5 gånger den genomsnittliga bruttoårslönen i berörd medlemsstat. Direktivet föreskriver också ett antal minimirättigheter som personer som fått en högkvalificerad anställning ska garanteras.

¹³ För svenskt vidkommande innebär detta inga stora förändringar eftersom en sådan praxis redan är etablerad.

¹⁴ Familjemedlemmar till unionsmedborgare, flyktingar och personer i behov av internationellt skydd, säsongarbetare, utstationerade arbetstagare (enligt 1996/71/EG) samt personer som flyttar företagsinternt eller i enlighet med GATS-bestämmelserna, är undantagna.

¹⁵ Rådets direktiv 2009/50/EG (2009).

¹⁶ Justitiedepartementet (2008b).

Medlemsstaterna uppmanas genom direktivet samtidigt att avstå från att aktivt rekrytera personer verksamma inom sektorer där ursprungslandet har brist på kompetens, liksom att främja cirkulär migration för att återföra kompetens och erfarenhet till ursprungsländerna.

Direktivet ska vara genomfört i svensk lagstiftning senast den 19 juni 2011.

Direktiv om säsongarbetare

EU-kommissionens arbete med att formulera ett direktivförslag om säsongarbetare pågår och väntas presenteras tidigast sommaren 2010. Direktivförslaget förväntas bl.a. definiera vad som är att anse som säsongarbete och för vilken tidsperiod säsongarbetsrelaterad vistelse ska kunna beviljas. I de förberedande konsultationer som kommissionen vidtagit hittills har vistelse i maximalt nio månader per år vunnit mest gehör i medlemsstatskretsen. Vidare kan kommissionen förväntas föreslå ett system med snabbbehandling av ansökningar från individer som vistats i EU på denna grund vid återkommande tillfällen, och som kan uppvisa att de efterlevt de av medlemsstaterna uppställda inrese- och vistelsevillkoren.

Direktiv om företagsinternt stationerad personal

Det framtida direktivförslaget om företagsinternt stationerad personal (s.k. Intra Corporate Transfers, ICTs) väntas, liksom direktivet om säsongarbete, presenteras tidigast sommaren 2010. Direktivförslaget, vars personkategorier till stor del kan tänkas bli desamma som i ”blåkortsdirektivet”, väntas omfatta högkvalificerade personer, inklusive chefspersoner och specialister, och s.k. ”graduate trainees”. Vid kommissionens konsultationer med näringslivet har de senare framhållit vikten av att skapa ett system med så enhetliga, transparenta och flexibla regler som möjligt för beviljandet av arbetstillstånd för denna grupp. En av de frågor som kan förväntas vara utestående rör vissa medlemsländers krav på en specifik anställningstid inom ett visst företag för att omfattas av direktivet.

Direktiv om avlönade praktikanter

Det blir sannolikt inget fristående direktiv om avlönade praktikanter, utan denna grupp kommer förmodligen att omfattas av det s.k. studentdirektivet.¹⁷ EU-kommissionen förväntas presentera ett förslag till bestämmelser som omfattar de avlönade praktikanterna i samband med att man redovisar en utvärdering av medlemsstaternas genomförande av studentdirektivet. Någon tidsplan för kommissionens antagande av direktivförslaget har ännu inte presenterats.

För samtliga direktiv gäller att dessa ska genomföras i svensk lag inom två år efter att de antagits.

9.5 Andra direktiv av betydelse för cirkulär migration och utveckling

*Studentdirektivet*¹⁸ syftar till att möta EU:s målsättning på utbildningsområdet, dvs. att EU ska vara ett världsledande expertiscentrum för studier och yrkesutbildning. En förutsättning för att nå detta mål är att främja tredjelandsmedborgares inresa i och rörlighet inom unionen i studiesyfte. Direktivet ska också underlätta rörligheten för studenter som bedriver studier i flera EU-länder.

*Forskningsdirektivet*¹⁹ syftar till att öka EU:s attraktionskraft bland forskare i hela världen så att EU kan stärka sin ställning som internationellt forskningscentrum. Direktivet underlättar för vistelse i och rörlighet inom unionen i forskningssyfte för perioder över tre månader. Likabehandlingsprincipen ska gälla med avseende på arbetsvillkor, social trygghet och frågor rörande utbildnings- och yrkesbevis.

Direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.²⁰ Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares integration i EU:s medlemsstater utgör en nyckelfaktor för att stärka unionens ekonomiska och sociala sammanhållning, vilket är ett av EU:s grundläggande mål. Bosättning, baserat på uppehållstillstånd, är det viktigaste kriteriet för att anses varaktigt bosatt inom EU. Möjligheten för ett återkallande av status som varaktigt bosatt finns vid bortovaro från gemenskapens territorium under en period

¹⁷ Rådets direktiv 2004/114/EG (2004).

¹⁸ Rådets direktiv 2004/114/EG (2004).

¹⁹ Rådets direktiv 2005/71/EG.

²⁰ Rådets direktiv 2003/109/EG.

om 12 månader i följd, om inte medlemsstaten i fråga föreskriver annorlunda. Efter sex års bortovaro från territoriet, och oavsett medlemsstatens inställning, kan en tredjelandsmedborgare enligt direktivet inte längre behålla sin ställning som varaktigt bosatt.

*Sanktionsdirektivet*²¹ om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt inom EU, antogs i maj 2009. Syftet med direktivet är att motverka olaglig invandring till EU. Arbetsgivare som anställer tredjelandsmedborgare som saknar rätt att vistas inom EU ska kunna åläggas sanktioner av såväl administrativ som straffrättslig art. Direktivet ska vara genomfört i nationell lagstiftning senast den 20 juli 2011. En utredning har tillsatts för att ta fram förslag till hur direktivet ska genomföras i svensk rätt.²²

9.6 Kommissionens grönbok – ”Den europeiska arbetskraften inom vården”

EU-kommissionen presenterade i december 2008 en grönbok om ”Den europeiska arbetskraften inom vården”.²³ Grönboken syftar till att beskriva gemensamma personalmässiga utmaningar inom hälso- och sjukvårdsområdet som EU:s medlemsstater, enligt kommissionens bedömning, står inför, med målsättningen att främja en långsiktig tillgång till arbetskraft inom denna sektor.

Bland utmaningarna nämns en åldrande befolkning, den nya teknikens möjligheter och de krav på utbildning av vårdpersonal som dessa ställer, nya hälsohot, som t.ex. smittsamma sjukdomar, samt ständigt ökade utgifter för hälso- och sjukvård. Kommissionen konstaterar att en effektiv arbetskraft av högsta kvalité är en förutsättning för att möta dessa utmaningar.

Grönboken konstaterar samtidigt att EU måste bygga ett system som inte riskerar att påverka hälsosystem utanför EU negativt, exempelvis genom att leda till kompetensflykt. Som en åtgärd i denna riktning har EU förbundit sig att utarbeta en uppförandekod för

²¹ Rådets direktiv 2009/52/EG.

²² Utredningen om genomförande av EG-direktiv om sanktioner mot arbetsgivare (Ju 2009:12, Direktiv (2009:49) Sten Heckscher är särskild utredare. Utredningen beräknas avsluta sitt arbete den 1 oktober, 2010.

²³ EU-kommissionen (2008).

gränsöverskridande rekrytering av sjukvårdspersonal från icke EU-länder.²⁴

Grönboken är av begränsad relevans för Sverige givet det rådande svenska regelverket kring arbetskraft inom vårdsektorn.

9.7 Stockholmsprogrammet

EU:s nu gällande femårsprogram för migration och asylpolitik, det s.k. Stockholmsprogrammet²⁵, antogs av Europeiska rådet i december 2009. Ett separat avsnitt behandlar migration och utveckling. Skrivningarna i detta avsnitt ger EU-kommissionen i uppdrag att senast 2012 inkomma med förslag på hur överföringen av remitteringar kan göras säkrare och billigare, samt hur utvecklings-effekterna kan öka. Kommissionen ska även undersöka möjligheten att skapa en EU-portal för information om överföringskostnader för remitteringar. Kommissionen har därtill fått i uppdrag att inkomma med förslag på hur diasporaorganisationer kan involveras i EU:s utvecklingssamarbete samt hur medlemsstaterna kan stödja diasporagrupperns utvecklingsinitiativ i ursprungsländerna.

Kommissionen uppmanas vidare identifiera former för att vidareutveckla begreppet ”cirkulär migration” och lämna förslag på hur ”välordnad cirkulär migration” kan underlättas, samt att närmare studera sambandet mellan klimatförändringar, migration och utveckling.

Stockholmsprogrammet innehåller också skrivningar som behandlar vikten av att bevilja lika rättigheter för arbetstagare samt att bättre matcha utbud och efterfrågan, liksom att förbättra erkännandet av utbildning och examina i syfte att motverka *brain waste*. Båda dessa aspekter har en tydlig koppling till cirkulär migration och utveckling.

För att underlätta bättre matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft, bör en samstämmig invandringspolitik samt bättre integrationsbedömningar av de färdigheter som krävs på de europeiska arbetsmarknaderna genomföras. Dessa system måste ta vederbörlig hänsyn till medlemsstaternas befogenheter, särskilt när det gäller styrningen av deras arbetsmarknader, och principen om unionsföreträde.²⁶

²⁴ EU-kommissionen (2008).

²⁵ Europeiska Rådet (2010).

²⁶ Europeiska Rådet (2010).

För att möta denna ambition har kommissionen uppdragits att arbeta för en förbättrad process vid validering av yrkeskvalifikationer och kompetens hos personer från tredjeländer, samt vid matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft i unionen och denna grupp. Vidare har kommissionen fått i uppgift att utveckla förmågan att analysera arbetsmarknadens behov och att öka tillgängligheten till information om europeisk sysselsättning och rekrytering *on-line*, utbildning, informationsspridning och kompetensmatchning i ursprungsländer.

10 Migration i ett globalt perspektiv

10.1 Globala migrationsmönster

I takt med att globaliseringen ökar inom alla områden påverkas även den globala migrationen. Migrationen utgör samtidigt en allt viktigare del av globaliseringen. Under de senaste tjugo åren har antalet internationella migranter ökat med nära fyrtio procent, från 155 miljoner migranter år 1990 till 214 miljoner år 2008.¹ Informationsamhällets utbredning, bättre infrastruktur, snabbare och billigare kommunikationer och de transnationella band som detta skapar, är viktiga faktorer bakom denna utveckling. De internationella migranterna utgör i dag drygt tre procent av världens befolkning.² För att beskriva den samlade styrkan och det inflytande som världens internationella migranter skulle kunna ha, påpekas i många sammanhang att om alla internationella migranter tillsammans utgjorde en stat, skulle denna vara världens femte största.³

Trots att det absoluta antalet migranter globalt har ökat under de senaste decennierna är migrationsströmmarna procentuellt sett inte större i förhållande till den totala befolkningen i världen i dag än tidigare.

Den överväldigande majoriteten av världens migranter flyttar inom sitt eget land. Totalt uppskattas inte mindre än 740 miljoner människor vara interna migranter.⁴ En fjärdedel så många, knappt 200 miljoner, har korsat en internationell landgräns.

Den internationella migrationen är dock inte jämt fördelad vare sig över jordklotet eller mellan länder med olika utvecklingsnivå. Majoriteten av de internationella migranterna flyttar antingen från ett utvecklingsland till ett annat eller mellan två utvecklade länder.

¹ IOM (2008).

² IOM (2008).

³ IOM (2008).

⁴ All migrationsstatistik kompliceras av nödvändiga administrativa avgränsningar, så som t.ex. hur stora de territoriella administrativa ytorna är och när en flyttning registreras.

Samtidigt flyttade under 2008 tre fjärdedelar av alla internationella migranter till ett land som, enligt HDI, hade högre nivå av mänsklig utveckling än det egna landet. Människor i de mest fattiga länderna – liksom i de fattigaste delarna inom länder – är minst migrationsbenägna. Förklaringen härtill ligger dels i brist på resurser hos de potentiella migranterna, dels på restriktioner från omvärldens sida.

I de mest utvecklade länderna har antalet internationella migranter under de senaste 20 åren ökat med över 50 procent, medan antalet varit oförändrat i de minst utvecklade länderna.⁵

Arbetskraftsmigranter

En betydande del av de internationella migranterna flyttar för att arbeta i ett annat land. I dag uppgår, enligt ILO:s uppskattningar, det totala antalet migrantarbetare i världen till 86 miljoner människor vilket motsvarar omkring tre procent av världens samlade arbetskraft. Av dessa återfinns en tredjedel i Europa, något fler i Nordamerika och Asien, en knapp tiondel i Afrika och tre procent vardera i Oceanien, Latinamerika och Karibien.⁶

Lågutbildade utgör fortsatt huvuddelen av världens migrantarbetare, även om antalet högkvalificerade migranter ökar, inte minst till länder inom OECD. Bland OECD-länderna migrerade två procent av befolkningen under 2005, varav de flesta flyttade från Storbritannien, Tyskland och Italien.

Sedan 1990-talet har det skett en ökning av antalet tillfälliga arbetskraftsmigranter inom ramen för säsongarbetsprogram och liknande. Det rör sig dock fortfarande om en relativt sett liten grupp, med undantag för Gulfstater som Förenade Arabemiraten och Saudiarabien, där gästarbetarsystem utgör stommen i ländernas arbetskraftsförsörjning. I Dubai svarar exempelvis utländska gästarbetare, från Filippinerna, Pakistan, Indien och andra länder, för över 70 procent av landets arbetskraft.

Enligt UNDP uppgår antalet personer som i dag arbetar utanför sina hemländer utan vederbörligt arbetstillstånd i det nya landet till uppskattningsvis 50 miljoner.⁷

⁵ Se vidare <http://esa.un.org/migration>

⁶ IOM (2010).

⁷ UNDP(2009).

Kvinnliga migranter

Andelen kvinnor bland världens migranter har ökat kontinuerligt under senare år och utgör i dag hälften av världens migranter. Totalt fanns 95 miljoner kvinnliga migranter 2005.⁸ Andelen kvinnor som del av den migrerande arbetskraften har också ökat. I detta avseende råder emellertid alltså stora skillnader mellan olika ursprungsländer.

Människor på flykt

Av det totala antalet internationella migranter utgörs i dag drygt sju procent, eller 14 miljoner människor, av människor på flykt.⁹ Detta motsvarar en minskning jämfört med perioden 1985–1995 när denna grupp svarade för 12 procent av den internationella migrationen, eller 18,5 miljoner människor. Det största antalet människor som befinner sig på flykt, flyttar från ett fattigt land till ett annat, ofta till grannländer eller andra länder i regionen. Flykten är många gånger en tillfällig lösning, och man stannar i grannlandet i väntan på att återvända. Rörligheten påverkas också av att många av de flyende saknar resurser för att ta sig längre bort. Ytterligare 26 miljoner människor är s.k. internflyktingar.¹⁰

Historiska förklaringar ligger bakom migrationsströmmarnas riktning

Många gånger ligger historiska förklaringar och kopplingar bakom den riktning som de globala migrationsflödena tar. Koloniala band utgör en viktig faktor och efterkrigstidens omfattande arbetskraftsmigration, som i sin tur genererat fortsatta flöden, förklarar varför

⁸ IOM (2008).

⁹ Med människor på flykt avses individer eller grupper av individer som flyr undan mänskligt lidande och umbäranden men som inte klassificerats som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt. En flykting är en person som ”på grund av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, etnisk tillhörighet eller politisk uppfattning, befinner sig utanför sitt hemland och inte kan eller på grund av rädsla inte vill begagna sig av det landets beskydd ...” (Artikel 1, 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning).

¹⁰ Med internflyktingar avses, enligt FN:s definition, ”individer eller grupper av individer som har tvingats eller ålagts att fly eller lämna sina hem eller sina stadigvarande bostäder, i synnerhet till följd av eller för att undkomma effekterna av väpnade konflikter, situationer med allmänt våld, brott mot mänskliga rättigheter, naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människor, och som inte har passerat en internationellt erkänd nationsgräns”. Se vidare www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html

vissa migrantgrupper är stora i vissa länder. Senare års strömmar av högutbildad arbetskraft och studenter från bl.a. Indien och Kina speglar dessa länders växande ekonomiska inflytande och de nya handelsströmmar som detta resulterat i. En betydande migration kan också noteras mellan de forna Sovjetrepublikerna där inte minst många etniska ryssar, men också andra grupper som tvångsförflyttades under Sovjettiden, nu söker sig tillbaka till sina ursprungsländer. Denna region karaktäriseras därtill av en växande arbetskraftsmigration.¹¹

10.2 Globala konventioner av betydelse för internationell migration

Trots omfattande och växande global migration saknas ett multilateralt bindande ramverk inom vilket internationell migration hanteras. Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning från 1951 utgör ett undantag. Visserligen binds många stater av internationella konventioner, så som tortyrkonventionen, barnkonventionen m.fl. som till del har betydelse för migrationsfrågorna, liksom av EU-rätt och bilaterala och regionala överenskommelser, men hanteringen av migrationsfrågorna är i hög grad fortfarande en nationell angelägenhet.¹²

Det finns i dag en bred internationell samsyn kring de gemensamma vinningar som ligger i minskade hinder och lägre trösklar när det gäller rörlighet av kapital, varor och tjänster. Genom WTO och dess underliggande avtal finns också ett internationellt ramverk på plats för att hantera och bevaka staters olika åtaganden. När det gäller människors rörlighet blir emellertid frågeställningarna mer komplexa. Migrations- och asylområdet är politiskt känsligt och svårhanterat. De kompromisser som är en förutsättning för gemensamma regelverk är följaktligen svåra att nå.

¹¹ Malmberg och Hedberg (2009).

¹² Internationella konventioner som har betydelse för migrationsfrågor inkluderar bl.a. Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (1950); Den europeiska sociala stadgan (1961 rev. 1996); Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (1965); Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966); Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (1966); Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (1979), Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (1984) och Konventionen om barnets rättigheter (1989) och dess tilläggsprotokoll (2000).

Migrationsfrågornas många beröringspunkter med globala utmaningar så som säkerhet, hälsa, klimatförändringar, social-, politisk- och ekonomisk stabilitet, internationell handel, sysselsättningsfrågor etc., har dock lett till ett växande intresse för att stärka det internationella samarbetet kring dessa frågor.

Den internationella rätten, rådande konventioner och rättslig praxis lägger grunden för de rättigheter och skyldigheter som omger världens migranter. De mänskliga rättigheterna inbegriper individens rätt att lämna och att återvända till sitt hemland. Därutöver garanterar de även migranternas grundläggande rättigheter samt skydd mot övergrepp. Någon rätt att migrera eller skyldighet att tillåta invandring regleras dock inte internationellt.

Bland de internationella instrument som har koppling till migranternas rättigheter återfinns framför allt Genèvekonventionen¹³, tortyrkonventionen¹⁴, migrantarbetarkonventionen¹⁵ samt ytterligare två ILO-konventioner¹⁶ och därutöver de två protokollen till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet som reglerar människohandel¹⁷ och människosmuggling^{18, 19}.

Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga status

FN:s flyktingkonvention från 1951, med 1967 års tilläggsprotokoll, syftar till att ge skydd för dem som känner en välgrundad fruktan för att utsättas för förföljelse i sitt hemland på grund av ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning. Många länder, däribland Sverige, ger även skydd till personer som inte omfattas av konventionen, s.k. skyddsbehövande i övrigt.²⁰ Rätten att söka asyl finns även uttryckt i artikel

¹³ 1951 års Genèvekonvention om flyktingars rättsliga ställning (Flyktingkonventionen) och dess tilläggsprotokoll.

¹⁴ 1984 års konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Tortyrkonventionen).

¹⁵ FN:s internationella konvention om skydd för migrantarbetare och deras familjers rättigheter (Migrantarbetarkonventionen).

¹⁶ ILO:s Konvention nr 97 – Migration för sysselsättning; Konvention nr 143 – Om migrantarbetare. Andra ILO-konventioner med betydelse för migrantarbetarens rättigheter är Konvention nr 29 – Förbud mot tvångs- och straffarbete; Konvention nr 105 – Avskaffande av tvångsarbete; Konvention nr 100 – Lika lön för lika arbete oavsett kön samt Konvention nr 111 – Diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning.

¹⁷ Tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (2003).

¹⁸ Tilläggsprotokoll mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen (2004).

¹⁹ Martin (2005).

²⁰ UtL (2005:716).

14 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och i EU-stadgan om mänskliga rättigheter. FN:s Högkommisariat för flyktingar (UNHCR) inrättades 1950 och har ett grundläggande mandat att utifrån Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning och 1967 års tilläggsprotokoll verka för skydd åt personer som på grund av fruktan för förföljelse flytt från sitt hemland. Totalt 145 stater har ratificerat Flyktingkonventionen.²¹

Tortyrkonventionen

Personer som löper risk att utsättas för tortyr får inte utvisas, avvisas eller utlämnas. Detta fastslås i artikel 3 i FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Artikel 3 i Europakonventionen stadgar ett förbud mot tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Genom beslut och praxis i Europadomstolen innefattar artikel 3 även ett förbud mot utvisning, avvisning eller utlämning om en person riskerar att utsättas för tortyr. Om en person löper risk att dömas till döden genom dödsstraff får denne inte avvisas från Sverige.²²

Migrantarbetarkonventionen

Den internationella konventionen om skydd för migrerande arbetares och deras familjers rättigheter, den s.k. migrantarbetarkonventionen, trädde i kraft den 1 juli 2003. Konventionen är, med sina 92 artiklar, den längsta av FN:s konventioner på MR-området. Initiativet till konventionen togs av ett antal stater som menade att de rättigheter som tillkommer migrerande arbetare och deras familjemedlemmar inte givits tillräckligt skydd i andra internationella MR-instrument. En bärande tanke var också att denna grupp är särskilt sårbar och att dess intressen därför måste beaktas särskilt.

Ett syfte som framfördes med konventionen var därtill att motverka illegal migration. Utgångspunkten för detta resonemang är att om alla migrerande arbetstagare, oavsett status, tillförsäkras grundläggande mänskliga rättigheter, kommer det att bli mindre attraktivt

²¹ Se vidare <http://www.manskligarattigheter.gov.se>

²² Se vidare <http://www.manskligarattigheter.gov.se>

att anställa dem som illegal arbetskraft vilket leder till att incitamenten för illegal migration minskar.

Bakgrund och ratifikationsläge

Migrantarbetarkonventionen är resultatet av många års diskussioner. Frågan om en specifik migrantarbetarkonvention togs upp för första gången i FN:s ekonomiska och sociala kommitté (ECOSOC) 1972. Samma år antog FN:s generalförsamling en resolution som uppmanar stater att inte diskriminera utländsk arbetskraft och att förbättra mottagandet av migrerande arbetare. När konventionen antogs av generalförsamlingen fanns det på många håll förväntningar om att den skulle träda i kraft relativt snabbt. Ratifikationsprocessen har dock varit mycket långsam och konventionen trädde i kraft först 2003 när det nödvändiga antalet stater (20) hade ratificerat den. Till dags dato har 36 länder ratificerat konventionen. Ytterligare ett 15-tal stater har undertecknat men ej ratificerat konventionen. De stater som har ratificerat konventionen utgörs i huvudsak av ursprungsländer med en lång migrations-tradition, t.ex. Mexico, Marocko och Filippinerna.²³ Dessa länder uppfattar konventionen som ett instrument att skydda de egna medborgarna i utlandet.

Bland majoriteten av destinationsländerna finns en utbredd skepsis mot konventionen och många stater gjorde redan under förhandlingsarbetet i FN klart att de förmodligen inte skulle komma att ratificera. Det huvudsakliga argument som förts fram är att migrantarbetarkonventionen i sak inte tillför något ytterligare skydd för migrantarbetare och deras familjer som inte redan beaktas i andra internationella MR-instrument. Vidare har många stater uttryckt sin skepsis mot att konventionen också omfattar irreguljära migranter utan att tydligt ta ställning mot förekomsten av illegal migration. Sverige delar denna uppfattning och har, mot den bakgrunden, valt att inte ratificera migrantarbetarkonventionen.

²³ Följande länder har ratificerat konventionen: Algeriet, Argentina, Azerbajdzjan, Belize, Bolivia, Bosnien-Hercegovina, Burkina Faso, Chile, Colombia, Ecuador, Egypten, El Salvador, Filippinerna, Ghana, Guatemala, Guinea, Honduras, Kap Verde, Kirgizistan, Lesotho, Libyen, Mali, Marocko, Mauretanien, Mexico, Nicaragua, Peru, Senegal, Seychellerna, Sri Lanka, Syrien, Tadzjikistan, Östra Timor, Turkiet, Uganda och Uruguay.

Andra regelverk med betydelse för migranternas rättigheter

Inom ramen för det s.k. GATS-avtalet om tjänstehandel (*General Agreement on Trade in Services*) som är en del av världshandelsorganisationens (WTO) internationella handelsregim, behandlas bl.a. frågan om tillfällig personrörlighet för tillhandahållande av tjänster, det s.k. ”GATS Mode 4”. GATS är inget avtal om migration men det utgår ifrån att tillhandahållande av tjänster i ett annat land förutsätter mänsklig rörlighet över nationsgränser.

Utvecklingsländerna är pådrivande inom GATS-förhandlingarna för mer liberala regelverk kring personrörlighet för ökat marknadstillträde. Avsaknad av ömsesidighet i detta avseende, i kombination med migrationsfrågans generella känslighet, har dock lett till att förhandlingarna rört sig mycket långsamt.²⁴ Ett hundratal stater har gjort åtaganden inom GATS som medger en viss rörlighet av arbetskraft i syfte att underlätta den internationella tjänstehandeln.²⁵

10.3 Globala initiativ

I avsaknad av ett internationellt regelverk för internationell migration finns ett behov av att finna alternativa lösningar för att förbättra styrningen. Detta kan ske t.ex. genom bättre samstämmighet och förstärkt kapacitet på nationell nivå, mer samråd och samarbete mellan stater på regional nivå och effektivare dialog och samarbete mellan regeringar och mellan internationella organisationer på global nivå.

FN:s förre generalsekreterare Kofi Annan pekade i början av 2000-talet på migrationsfrågans ökande betydelse och konstaterade att medan olika aspekter av migration behandlades i olika delar av FN-familjen (t.ex. FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) Internationella arbetarorganisationen (ILO), etc.) fanns ingen sammanhållande organisatorisk hemvist för migrationsfrågan inom FN. En rapport togs fram med ett antal alternativa modeller för hur migrationsfrågan skulle kunna ges ett forum för vidare behandling på global nivå.

²⁴ UNDP(2009).

²⁵ Rentzhog (2010). Se vidare kapitel 7.

Globala kommissionen om internationell migration

Som ett direkt svar på generalsekreterarens initiativ bildade Sverige och Schweiz 2003, senare utökat med Brasilien, Filippinerna och Marocko, den globala kommissionen för internationell migration (GCIM). Syftet var att bidra till utarbetandet av ett ramverk för ett samstämmigt och globalt svar på frågan om internationell migration. I den globala kommissionens slutrapport, som presenterades 2005, föreslås sex principer för åtgärder som kan ses som en ram för stater och andra aktörer att använda för att dra nytta av de möjligheter internationell migration kan ge. Principerna var att sträva efter att (1) människor kan migrera av egen fri vilja, dvs. att möjligheten finns att förverkliga sin potential i sitt ursprungsland; (2) öka den positiva effekten av migration på ekonomi och utveckling; (3) motverka irreguljär migration; (4) stärka den sociala sammanhållningen genom integrationsinsatser; (5) skydda migranternas rättigheter samt (6) förbättra styrningen av internationell migration genom samstämmighet, kapacitetsuppbyggnad och samarbete. Dessa principer stöds av de 33 specifika rekommendationer som kommissionen lade fram.

En av kommissionens rekommendationer var att ”stater och internationella organisationer bör utforma politik och program som maximerar utvecklingseffekten av återvändande och cirkulär migration” och att ”destinationsländerna kan främja cirkulär migration genom att skapa hjälpmedel och kanaler som gör att migranter relativt lätt kan resa mellan sitt ursprungs- och destinationsland.”

I den globala kommissionens slutrapport föreslogs även bildandet av en internationell plattform för att diskutera migrationens möjligheter och negativa effekter.

Högnivådialog om migration och utveckling i FN:s generalförsamling

En högnivådialog om migration och utveckling hölls i FN:s generalförsamling i New York i september 2006. Detta var det första tillfället då migrations- och utvecklingsfrågorna diskuterades på ett övergripande sätt i ett globalt forum. Ett brett spektrum av frågor diskuterades; däribland grundorsakerna till migration, vikten av att öka utvecklingseffekterna av remitteringar och behovet av att skydda migranternas rättigheter. Flertalet medlemsländer framhöll

nödvändigheten av en fortsatt och utökad diskussion vad gäller internationell migration och utveckling samt betonade behovet av att fortsätta den internationella dialogen på detta område. Det gavs även ett brett stöd till att inrätta ett globalt forum för migration och utveckling.

Globalt forum för migration och utveckling

Belgien erbjöd sig att hålla ett första möte om migration och utveckling i det som kommit att kallas det Globala forumet för migration och utveckling (GFMD). Mötet hölls i Bryssel i juli 2007. Det andra mötet med GFMD hölls på Filippinerna i oktober 2008 och det tredje mötet ägde rum i Aten i november 2009. Till värdländer för kommande GFMD-möten har utsetts: Mexiko 2010, Spanien 2011 och Marocko 2012. En högnivådialog om migration och utveckling kommer att hållas i FN:s generalförsamling 2013. Sverige är mycket aktivt i GFMD-processen och ingår i en inre krets av länder som finansiellt och på andra sätt stödjer processen.

Cirkulär migration har varit ett särskilt tema under de första tre mötena i GFMD. Man har bl.a. diskuterat goda exempel vad gäller specifika projekt och program för temporär och cirkulär migration, hur spontan rörlighet kan underlättas samt hur utvecklingseffekt-erna av cirkulär migration kan maximeras i samarbete med tredje-länder.

Diskussionerna om cirkulär migration inom ramen för såväl det globala forumet som inom EU, har hittills dominerats av specifika projekt och program för cirkulär migration, dvs. styrd cirkulär migration. Sverige har aktivt försökt bredda synsättet genom att verka för en diskussion som fokuserar på den spontana cirkulära migrationen. Enligt den svenska synen utgör cirkulär migration ett naturligt förekommande fenomen som kan främjas genom ett rättsligt ramverk som underlättar rörlighet.

11 Kommitténs slutsatser och fortsatta arbete

Med utgångspunkt i kommitténs uppdrag att i möjligaste mån undanröja hinder för ökad rörlighet har vi anlagt ett brett synsätt på cirkulär migration och utveckling. Vårt angreppssätt på cirkulär migration omfattar såväl personer som har kommit hit som arbetskraftsinvandrare, som de som har kommit till Sverige av andra skäl. Vi menar att många som nu bor i Sverige i en framtid kan bli cirkulära migranter. Vi vill även uppmärksamma att individen vid sitt beslut att migrera väger in förutsättningar som är kopplade till förhållanden i både Sverige och det land man kommer ifrån.

Under senare tid har det på olika håll uppmärksammats att cirkulär migration kan påverka utvecklingen positivt i såväl ursprungslandet som det land man migrerar till. Vi har i vårt arbete sett att det verkligen förefaller finnas en sådan positiv påverkan och att cirkulär migration är en realitet. Vi menar också att utvecklingen med en mer omfattande cirkulär migration är önskad. Ett exempel på positiva kopplingar är att migranter alstrar stora remitteringsflöden tillbaka till sina ursprungsländer. Ett annat är att migranterna är en resurs för Sverige, vilket bland annat visar sig i större handelsströmmar mellan Sverige och de länder som migranterna kommer från. I Sverige är det en utmaning att ta tillvara på den kompetens som diasporan i Sverige besitter. Denna utmaning gäller inte minst inom integrationsområdet.

Vi har vid vår genomgång konstaterat att cirkulär migration inte är något nytt fenomen, utan att det i olika former har funnits under lång tid. Ett tidigt exempel på detta är Amerikautvandringen och den stora återvandringen därifrån. Under det senaste halva seklet har vi haft en omfattande migration till och från Sverige. De senaste 40 åren har, visar vår kartläggning, 850 000 personer passerat vår nationsgräns som cirkulära migranter i statistisk mening, dvs. vid minst två till-

fällen. Många har flyttat ett flertal gånger. Vårt flyttningsutbyte har varit, och är fortfarande, omfattande med våra grannar i Norden. Ekonomiska och politiska förändringar under de senaste årtiondena har dock medfört att såväl EU som de nya stora ekonomierna i Asien är områden med vilka en allt större del av vårt migrationsutbyte sker.

Det finns ett antal personer i Sverige som bor här nu som redan är *cirkulärmigranter*. Nästan 200 000 personer födda i Sverige har under någon period de senaste 40 åren bott utanför Sverige. Drygt 80 000 personer av dem som bor här och är födda utomlands är cirkulära migranter, enligt vårt synsätt, i och med att de har flyttat över nationsgränsen tre gånger, dvs. in till Sverige, och sedan ut igen, för att sedan flytta tillbaka till Sverige igen. Enligt vår mening finns det ett stort *behov av forskning och bättre statistik* för att få veta mer om den här processen och vilka bevekelsegrunder individerna har haft för sina beslut inför en flyttning. Vi tycker också att det finns ett stort behov av att veta mer om vad som styr besluten, och hur de skiljer sig åt, vid vart och ett av besluten för att flytta. Vi tror att grunderna för besluten vid första, andra, tredje etc. flyttningen ser olika ut. Likaså tror vi att grunderna för besluten ser olika ut beroende på om man flyttar till Sverige respektive från Sverige. Ökad kunskap kan ge beslutsfattare bättre underlag för att bedöma om, och i sådant fall hur, detta kan påverkas.

I vår kartläggning har vi fångat upp den cirkulära migration som vi kan finna i de befolkningsregister som SCB för. Men vi har också konstaterat att det, så som vi ser det, finns cirkulär migration som inte låter sig beskrivas på detta sätt. Det handlar framför allt om personer som har för avsikt att stanna här kortare tid än ett år eller har ett uppehålls- och arbetstillstånd som understiger ett år. I och med det blir de inte folkbokförda i Sverige och syns ej heller i svenska befolkningsregister. Vi menar att det även hos dessa migranter kan finnas kopplingar till utveckling som kommittén borde uppmärksamma.

Med stöd av vår genomgång av sambanden mellan migration och utveckling menar vi att det finns anledning att stödja och *förenkla formerna* för denna positiva cirkulära migration och skapa större förståelse för den i samhället och i *svensk förvaltning*.

Den cirkulära migration vi har haft i Sverige är till sin form till allra största delen *spontan*. Detta till skillnad från den migration som är styrd och sker inom ramarna för program och speciella projekt. Vi menar att det är denna spontana form av migration vi även i

framtiden ska underlätta. Många länder med stora arbetskraftsreserver och med positiv syn på migrationens utvecklingseffekter, är intresserade av att göra överenskommelser med Sverige och andra utvecklade länder för att erbjuda arbetskraft i olika bilaterala program. Även om vi inte kan utesluta att det kan finnas väl fungerande sådana program, anser vi att den främsta nyttan med sådana *bilaterala avtal* ligger i att skapa ordnade former och korridorer för spontan cirkulär migration mellan länderna. Avtal kan också vara till gagn för de enskilda migranterna och vid en dialog mellan länderna kan avtal utgöra en grund för frågor om mänskliga rättigheter, villkor för arbetstagarna och former för återintegration i ursprungslandet.

Oberoende av på vilken beslutsgrund man har fått sitt uppehålls- och arbetstillstånd, så kan en person som kommer till Sverige bidra till utvecklingen såväl här i Sverige som i sitt ursprungsland. Vi anser därför att kommittén även i sitt fortsatta arbete ska anlägga ett synsätt i sina förslag som beaktar *alla grupper av invandrare som finns i Sverige* nu och senare. Vi vill anlägga ett icke-diskriminerande individperspektiv och se invandrarnas möjligheter till att bidra till en positiv utveckling såväl här i Sverige som i sina hemländer. Det är ett ansvar för Sverige att ta tillvara på den kompetens och erfarenhet som de migranter som finns i Sverige för med sig, oberoende av på vilka grunder man har kommit hit.

Vi menar att det efter vår kartläggning finns anledning att på olika sätt *undantaga hinder för cirkulär migration* och vi hoppas att vår beskrivning ska bidra till att öka förståelsen för den här formen av migration. En förlegad syn på migration är att den enbart sker en gång från ett land till ett annat. Vi vet, vilket också styrks av kartläggningen, att många migranter flyttar fram och tillbaka flera gånger. Det är inte självklart att en migrant stannar "för evigt" i det nya landet, utan redan i individens "livsstrategi" kan det finnas planer på en återflyttning och att vistelsen i ett kortare eller längre livsperspektiv är tidsbegränsad. Vidare förefaller det också bli allt vanligare att, med hjälp av bl.a. ny kommunikation och sociala medier, ha en *hemvist i två länder samtidigt*. Exempelvis underlättar acceptansen av dubbelt medborgarskap detta. Det finns ett behov av att alltid ha ett transnationellt perspektiv i hanteringen av migrationsrelaterade frågor inom offentlig förvaltning och på arbetsmarknaden. Vi vill också uppmärksamma de speciella förutsättningar och administrativa problem som är förknippade med ökad rörlighet mellan olika

länder och det förhållandet att en del personer kanske migrerar flera gånger.

Det nya regelverket för arbetskraftsinvandring som infördes i december 2008 kan ses som ett svar på behovet av att öppna Sverige för en större arbetskraftsinvandring. Brist på arbetskraft inom olika sektorer och under olika konjunkturen kan uppstå och då finns det behov av ett regelverk som kan underlätta för arbetskraft från länder utanför EU/EES att komma hit. Invandringen till Sverige av behövd arbetskraft är positiv och med det nya regelverket har vi ett modernt och ändamålsenligt system för detta. Under 2009 fick 17 000 personer uppehålls- och arbetstillstånd baserat på de nya reglerna. Bidraget till den svenska arbetsmarknaden har inom framför allt IT-sektorn varit substantiellt. Vi vill dock inte utesluta att det kan behövas justeringar i regelverket för att främja cirkulär migration. Det kan exempelvis gälla hur man utformar reglerna för övergången från tidsbegränsade tillstånd till permanenta uppehållstillstånd. Vidare kan övervägas om någon form av åtgärder behövs, utöver vad som redan finns, för att komma tillrätta med att migranter riskerar att utnyttjas av oseriösa arbetsgivare. Ett antal asylsökande har kunnat ”byta spår” efter avslag på en ansökan om asyl i Sverige och fått uppehålls- och arbetstillstånd i och med att de har hunnit få en anknytning till arbetsmarknaden. Här har vi uppmärksammat på att reglerna kan behöva ses över i och med att tiden från ett avslag på en asylansökan till möjligheten att lämna in en ansökan om ett uppehålls- och arbetstillstånd i praktiken ofta är extremt kort. Ytterligare ett förhållande som gör att en översyn kan behöva göras för att se om lagstiftarens intentioner har uppfyllts är de allt kortare handläggningstiderna i Migrationsverkets handläggning av asylärenden. Kortare handläggningstider medför att färre personer kan få tillstånd att arbeta under tiden deras ansökan om asyl prövas.

Vi vet också att det finns en internationell *konkurrens om arbetskraft*, vilket gör att Sverige måste vara attraktivt för arbetskraftsmigranter och internationella studenter. Vi menar att det finns behov av att på olika sätt göra det mer *attraktivt* för arbetskraftsmigranter att komma hit till Sverige och för alla migranter att i större utsträckning kunna röra sig mellan och verka i två eller flera länder. I detta sammanhang finns det flera viktiga områden som måste uppmärksammas. Ett sådant område är att alla invandrade löntagare i Sverige får anställningsvillkor och andra rättigheter som lägst motsvarar vad som gäller för arbetstagare som redan finns i

Sverige. En arbetskraftsinvandrare måste också kunna få en korrekt bild av vilka förmåner som intjänats under arbetsperioden i Sverige. Vi bedömer att det finns anledning att i vårt fortsatta arbete ytterligare analysera och se över reglerna för portabla rättigheter. Det skulle t.ex. kunna handla om att möjliggöra för att man även i länderna utanför EU/EES ska kunna söka arbete utomlands med bibehållet stöd från arbetslöshetsförsäkringen. Syftet bakom ett eventuellt förändringsarbete är att främja den fria rörligheten för personer och i större utsträckning möjliggöra cirkulär migration. Vi anser också att det är viktigt för att förstå cirkulär migration att beakta vilka rättigheter individer kan ta med sig till Sverige

Det kan också övervägas om det är möjligt att göra Sverige mer attraktivt och underlätta för cirkulär migration genom att förändra regelverket för *intjänade rättigheter*. Vi bör se över möjligheterna för migranter att i längre utsträckning än i dag kunna vistas utanför Sverige utan att riskera att förlora sitt svenska uppehållstillstånd.

En nyckelgrupp för utvecklingen i ursprungsländerna är studenter. Ett relativt stort antal *internationella studenter* utbildas i Sverige vilket gör dem till cirkulärmigranter. Numer kan internationella studenter stanna i Sverige och arbeta här, vilket också en del av dem gör. För många av dem är den förlängda vistelsetiden i Sverige begränsad. De internationella studenterna kommer att påverka sina ursprungsländer positivt när de kommer tillbaka med sin genom utbildning förhöjda kompetens. Samtidigt har de fått en speciell relation till Sverige, vilket är en tillgång i ansträngningarna att skapa broar mellan länder, utöka handelsströmmar och att i en framtid kunna rekrytera kompetent internationell arbetskraft till Sverige. Nya avgiftsbestämmelser för internationella studenter ställer nya krav på det svenska samhället om Sverige även fortsatt ska vara ett attraktivt val för internationella studenter. Det kan finnas anledning att överväga en mer utvidgad stipendieverksamhet. En sådan kompensation kan vara extra intressant ur ett utvecklingsperspektiv. Vi anser vidare att myndigheterna ska uppmuntra till närmare samarbete mellan universitet och högskolor i Sverige och utlandet. På sikt kan det skapa ännu bättre kanaler och korridorer för internationella studenter, vilka senare kanske blir cirkulära migranter, att röra sig längs. Det är också en utmaning för Migrationsverket att hantera ansökningar från internationella studenter inom sådana tidsmarginaler att Sveriges attraktionskraft kan upprätthållas.

Svenska Institutet har skapat en hemsida för att sprida *information* om vilka möjligheter det finns att komma till Sverige som arbetskraftsinvandrare och Arbetsmiljöverket har på sin hemsida, på flera relevanta språk, information främst riktad till företag som utstationerat arbetstagare om arbetsförhållanden och arbetsmiljö. Migrationsverket har på senaste tiden anpassat informationen på sin hemsida för att göra den mer lättillgänglig för migranterna. Denna information är utmärkt. Vi tycker att arbetet med utökad information ska fortsätta och att informationen ska användas aktivt i marknadsföringen av Sverige som ett attraktivt land för arbetskraftsinvandring. Det bör i större utsträckning än i dag kunna gå att nå ut med informationen till potentiella arbetskraftsinvandrare. För en cirkulärmigrant är det också viktigt att kunna få en överblick av hur det sociala skyddsnetet ser ut i Sverige för att därmed kunna bedöma sin egen situation.

Det stora flertalet personer som migrerar gör det i relativt unga år och har ännu inte bildat familj. Det är dock viktigt i konkurrensavseende att den *praktiska vardagen fungerar* för alla migranter oavsett livssituation, som har kommit till Sverige för att arbeta under en kortare eller längre period av sitt liv. I görligaste mån bör en invandrad arbetstagare och hans eller hennes familj, precis som alla som invandrat till Sverige, kunna få en så smidig in- och utgång i det offentliga Sverige som möjligt. Det kan gälla skolor, sjukvård, id-kort, skattemyndigheter och andra institutioner som man kommer i kontakt med. I så stor utsträckning som möjligt ska en person som flyttar till Sverige kunna lösa administrativa frågor genom ett fåtal kontakter med myndigheter. Myndigheter bör genom informationsutbyte och samordning beakta de praktiska problem som ökad cirkulär migration kan medföra såväl för myndigheterna som för de enskilda individerna. I den administrativa kontakten med Sverige kan det finnas anledning att överväga om systemet med samordningsnummer, som ersätter personnummer vid kortare vistelser med arbete här, behöver ses över.

Ingen migrant eller medlem i hans eller hennes familj ska behöva utsättas för någon form av *diskriminering* i Sverige. En följd av diskriminering kan vara att en individ inte fullt ut kan bidra till samhällsutvecklingen med den kunskap och den kompetens som han eller hon besitter. Ett samhälle där ingen diskrimineras beroende på sin etiska tillhörighet eller av andra personliga skäl är också en konkurrensfördel för Sverige i den tilltagande konkurrensen om attraktiv internationell arbetskraft.

En central del i sambandet mellan cirkulär migration och utveckling är att den enskilde migranten i kraft av sin egen kompetens kan bidra till utvecklingen i sitt ursprungsland. Förutsättningen för att detta ska vara möjligt är att den invandrade har goda och jämlika möjligheter till integration i Sverige. Att migranter får en bra etablering på arbetsmarknaden är viktigt också för att de ska ha något att ta med sig både vid tillfälliga och permanenta återflyttningar. Överföringen av *såväl ekonomiska som sociala remitteringar* sker kontinuerligt genom besök, kontakter och virtuellt. Ett framgångsrikt bidrag till utvecklingen, vare sig det sker under vistelsen i Sverige eller vid en återvandring, förutsätter att migranten har ett efter sina resurser kvalificerat arbete. Detsamma gäller självklart också för att en migrant med sitt arbete ska kunna bidra till utvecklingen i Sverige. Det måste i så stor utsträckning som möjligt undvikas att tiden i Sverige, vare sig den är permanent eller tidsbegränsad, kännetecknas av *brain-waste*. Samtidigt förstår vi att den individuella migranten i sina strävanden efter bättre försörjningsmöjligheter och efter en samlad bedömning av sin egen situation ändå kan vara beredd att acceptera en viss mån av "brain-waste" om de förväntade vinsterna av en flyttning överstiger de förväntade förlusterna. Detta gäller för såväl cirkulärmigranter som för andra invandrare som bor här. Forskning visar att det finns ett direkt samband mellan integration och återvandring i och med att en väl integrerad person som återvandrar har de bästa förutsättningarna för att återvandringen blir framgångsrik.

Av central betydelse för en migrant för att komma in på arbetsmarknaden och etablera sig där är *kunskaper i det svenska språket*. Det gäller för dem som kommit till Sverige på andra grunder än arbetsmarknadsskäl, men det gäller också för dem som har kommit hit som arbetskraftsinvandrare eller som internationella studenter. För att en arbetskraftsinvandrare efter en period ska kunna byta arbetsgivare eller för att en student ska kunna stanna och arbeta i Sverige, ställs på arbetsmarknaden krav på kunskaper i svenska. Vi vill undersöka möjligheterna att intensifiera och förbättra möjligheterna att lära sig svenska utöver det som i dag erbjuds genom SFI. En annan aspekt, som vi tycker måste uppmärksammas, är att svenska arbetsgivare kan vinna på att få tillgång till en arbetstagare som har kunskaper i andra språk än svenska.

Ett samlingsbegrepp som allt oftare används för att beteckna de personer som kommer från ett land och som bor i ett annat land är att de utgör en *diaspora*. Gruppen kan vara mer eller mindre homo-

gen och organiserad. Under senare år har den kanske mest uppmärksammas och synliggjorts i samband med diskussioner om remitteringarnas betydelse för *utveckling i ursprungslandet*. Dessa penningflöden utgörs av migranternas privata pengar. Det handlar om enskilda migranter som sänder pengar till sin familj i ursprungslandet. Kostnaderna för överföringar har uppmärksammas som ett problem och det är viktigt att reducera dem. Sammantaget blir de enskilda remitteringarna en stor del av diasporans samlade ekonomiska påverkan på ursprungslandet. Men påverkan sker även genom att personer i diasporan gör direktinvesteringar i ursprungslandet. Vi menar att det kan finnas anledning att se över de möjligheter som finns för att på olika sätt ge stöd till diasporans direktinvesteringar. Det kan t.ex. handla om att företagare som vill investera i sitt ursprungsland ska kunna ges ökade möjligheter att få krediter för att göra så. Handelsströmmar alstrade av diasporan mellan länderna påverkar också utvecklingen. Vi menar att mycket av det engagemang för utvecklingen i sitt ursprungsland som medlemmar i diasporan i Sverige från ett land visar borde kunna tas till vara på ett bättre och mer systematiskt sätt än idag. Det kan finnas behov av att initiera någon form av paraplyorganisation av diasporor för att dels underlätta för grupper av migranter att lära sig av varandra genom goda exempel, dels att stärka diasporans position i det svenska samhället och lättare kunna ha "samlad" kontakt med den svenska förvaltningen. Den expertis som olika diasporor i Sverige har vad gäller sina ursprungsländer borde tas till vara i större utsträckning än i dag. Även på en individnivå finns ett engagemang i praktiskt stöd och utveckling av ursprungslandet som skulle kunna kanaliseras genom t.ex. utökad volontärverksamhet.

I vår kartläggning tar vi också upp att det finns en *svensk diaspora* utomlands. Den kan vara av två slag – dels svenskfödda som nu bor utomlands, dels personer som har bott och levt i Sverige under en period av sitt liv och nu har lämnat Sverige. Den förra är en grupp som antas öka i storlek. De uppskattningar vi tagit del av visar att det finns i storleksordningen 250 000 svenskar som bor utomlands. Den senare är en stor grupp, vår kartläggning visar att den utgörs av cirka 170 000 personer som under 2000-talet har haft kontakt med Sverige genom att de har varit bosatta här någon gång under den perioden. Båda dessa grupper menar vi är grupper som i större utsträckning än i dag borde kunna användas som brobyggare mellan Sverige och andra länder samt för att nå ut med relevant information till potentiella migranter som har intresse av att komma

till Sverige. De borde även kunna spela en större roll än i dag vid affärsverksamhet och för att stärka kulturella band mellan Sverige och andra länder. Vi menar att det finns anledning att se om det finns något Sverige kan göra för att underlätta för den här gruppen att ha kontakt med Sverige utöver de aktiviteter som sker genom handelskammare, ambassader och konsulat. Det kan t.ex. handla om att fortsatt ha en relation till det svenska språket och svenska skolor, inte minst i ljuset av en framtida möjlig återflyttning till Sverige.

Den internationella diskussionen om *kunskapsflykt*, s.k. brain drain, har förändrats över tiden. Vi vill inte blunda för att det kan finnas reella problem inom t.ex. vårdsektorn, men framför allt vill vi tydliggöra att det finns möjligheter att påverka utvecklingen positivt i ursprungsländerna med såväl kunskapsöverföring genom cirkulär migration, som genom överföring av kunskap och för utveckling viktiga värderingar utan att man för den skull fysiskt migrerar. Vi kallar det i vår kartläggning för virtuella remitteringar. Vi anser dock att det i huvudsak är de positiva möjligheterna av migration som överväger.

Vid vår diskussion av utveckling har vi valt att ha en bred ansats gällande vad utveckling är och visar att begreppet kan ha många infallsvinklar, vilket vi exemplifierar. En stor del av den *påverkan* som migration, särskilt cirkulär migration, har *på utvecklingen i ursprungsländerna* görs i mer eller mindre oorganiserad form direkt genom migranternas egna verksamheter. En viktig del av dessa sker genom ekonomiska och sociala remitteringar. Här bör vi verka för att detta ska göras så lätt och billigt som möjligt. Men det finns också anledning för oss att överväga hur och i vilken form samhället kan ge ett stöd för att maximera den positiva påverkan som utvecklingen i ursprungsländerna kan få genom insatser från cirkulärmigranter. Vi menar att myndigheterna i Sverige i större utsträckning än i dag kan engagera diasporagrupper i Sverige i såväl teoretiskt som praktiskt utvecklingssamarbete. Det kan handla såväl om myndigheternas arbete i Sverige med att ta fram samarbetsstrategier för olika länder, som om det praktiska arbetet med kunskapsöverföring. Vi tror också att det finns mer att vinna på ett utökat samarbete mellan myndigheter i Sverige för att uppnå en starkare koppling mellan migrationsrörelser och utveckling.

I många sammanhang när det talas och skrivs om cirkulär migration och utveckling nämns att det finns tre vinnare på den här typen av migration – ursprungslandet, migranten och destinationslandet. Detta brukar beskrivas som *”win-win-win.”* Vi ser att det

finns goda skäl att anta, underbyggda av fakta, att detta stämmer. Vi menar att detta synsätt är ett bra sätt att se på de här frågorna, men att det också måste genomsyra den praktiska politiken. Synsättet är en röd tråd i alla frågor som rör den här typen av migration och utveckling.

Ekonomiska, sociala och politiska realiteter i enskilda medlemsländer i *EU* gör att synen på migration skiljer sig åt. Vart och ett av medlemsländerna har en nationell politik, men samtidigt har kommissionen fått i uppdrag av medlemsländerna att komma med förslag till hur migrationspolitiken kan utvecklas. Detta gäller också synen på cirkulär migration. Många länder betraktar i första hand cirkulär migration som styrda migrationsflöden och något som sker inom ramen för projekt och program. Vi menar att Sverige bör verka för att främja en bredare syn på cirkulär migration vilken också inkluderar spontan rörlighet. Precis som med det nya regelverket för arbetskraftsinvandring från tredje land, kan Sverige spela en pådrivande och opinionsbildande roll, vilken ytterst kan komma såväl de internationella migranterna som utvecklingsländerna till del.

Även i det *internationella globala samarbetet* kan Sverige fortsatt spela en pådrivande roll så att migration kan få en tydligare plats på den internationella dagordningen. Detta kan bl.a. ske genom ett fortsatt stöd och engagemang i de globala initiativ, främst GFMD, som finns för att finna former för global styrning av migration och lyfta fram dess betydelse för utveckling.

Vi har i vår kartläggning tagit del av ett antal rapporter och studier som behandlar migration, cirkulär migration och dess betydelse för utveckling. Trots det menar vi att det finns ett stort behov av *mer forskning i Sverige inom området*. Vi behöver vidga vår kunskap om vilken roll diasporor har och kan ha för utvecklingen i sina ursprungsländer, vilka attityderna till ursprungsländerna är, hur de transnationella familjerna fungerar, hur överföringen av ekonomiska och sociala remitteringar sker, för att nämna några forskningsområden. Vår kartläggning har bidragit med ny kunskap om kvantitativ cirkulär migration, men vi har också konstaterat att det finns ett utökat *behov av relevanta grunddata* som möjliggör kvantitativa analyser av cirkulär migration, inte minst av arbetskraftsinvandrare och internationella studenter. Vid genomförandet av kartläggningen har vi också använt oss av samtal i *fokusgrupper*. Detta har gett en god inblick i attityder och tankar om cirkulär migration och utveckling. I många fall finns det fundamentala fakta och föreställningar som är lika mellan personer med skenbart helt olika historia.

Vi menar att det finns mycket mer för forskare att studera inom det här området.

All migration, även den cirkulära, påverkar människors levnadsbetingelser. De bör därför belysas även ur ett barn- och jämställdhetsperspektiv. I slutbetänkandet kommer vi att göra jämställdhets- och barnanalyser.

Käll- och litteraturförteckning

- Ambassaden Ankara (2010): *Ambassadrappport om cirkulär migration och utveckling*. 2010-03-22.
- Ambassaden Bagdad (2010): *Ambassadrappport om cirkulär migration och utveckling*. Telemeddelande, Mnr BAGD/20100317-1.
- Ambassaden Kiev (2010): *Ambassadrappport om cirkulär migration och utveckling*. 2010-03-10.
- Ambassaden New Delhi (2010): *Ambassadrappport om cirkulär migration och utveckling*. Telemeddelande, Mnr NEWD/21100317-1.
- Ambassaden Sarajevo (2010): *Ambassadrappport om cirkulär migration och utveckling*. 2010-03-11.
- Andersson, Lina (2009): "Occupational choice and returns of self-employment experience among immigrants" i *Essays on economic outcomes of immigrants and homosexuals*. Intelecta Info-log. Göteborg.
- Andersson, Martin och Thulin, Per (2008): *Globalisering, arbetskraftens rörlighet och produktivitet*. Utbildningsdepartementet/Globaliseringsrådet. Underlagsrapport nr 23.
- Arbetsförmedlingen (2010): *Var finns jobben? – Bedömning för 2010 och en långsiktig utblick*.
- Bedford, Richard (2009): "Circular Migration: reflections on an enduring debate" i underlag till seminariet *Labour Migration and its development potential in the age of mobility*, 15-16 oktober 2009. Malmö.
- Berger, Oskar (2010): *Arbetsnytt Kina*. Arbetsmarknadsrådets nyhetsbrev. Ambassaden Peking.
- Bet. 2003/04:UU39: Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling.

- Bryceson, Deborah och Vuorela, Ulla, red. (2002): *The transnational family – new European frontiers and global networks*. Berg. Oxford.
- Burns, Andrew och Mohapatra, Sanket (2008): *International migration and technological progress*. World Bank, Migration and Development Brief 4, Development Prospects Group. Washington.
- Chacko, Elizabeth och Gebre, Peter (2009): "Diaspora Investments, Motivations and Challenges: The Case of Ethiopia" presentation vid *International Conference on Diaspora for Development*. 13-14 juli 2009. World Bank.
- Chami, Ralph och Fullenkamp, Connel (2009): *Remittances in Development: A wobbly crutch*. Finance and development. World Bank.
- CiMU 2010. Kommande rapport med grundtabeller om cirkulär migration.
- Cohen, Robin (2008): *Global Diasporas – an introduction*. Routledge. London.
- Corlett, David (2005): *Following them home – the fate of returned asylum seekers*. Black inc. Melbourne.
- Department of Health (2004): *Code of Practice for the international recruitment of healthcare professionals*. UK.
- Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty (2009): *Diaspora and development – building transnational partnerships*. Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty Briefing No 19.
- Ds 2007:45: *Vägen till svensk legitimation för personer med hälso- och sjukvårdsutbildning från tredje land*. Utbildningsdepartementet.
- Ds 2009:21: *Bortom krisen. Om ett framgångsrikt Sverige*. Utbildningsdepartementet/Globaliseringsrådet.
- Eastmond, Marita och Åkesson, Lisa, red. (2007): *Globala familjer – Transnationell migration och släktskap*. Gidlunds Förlag. Riga.
- Ekholm, Karolina (2008): *Globaliseringens drivkrafter och samhälls-ekonomiska konsekvenser*. Utbildningsdepartementet/Globaliseringsrådet. Underlagsrapport nr 9.

- Engdahl, Mattias (2009): *Migrant remittances – an overview of global and Swedish flows*. Nordiska Afrikainstitutet, Policy Notes 2009/5. Uppsala.
- E-postbaserad enkätundersökning med Ericsson, Tetra Pak, Volvo, SKF, Electrolux, Atlas Copco, SEB, ABB, Alfa Laval samt IKEA i februari 2010.
- Erzan, Refik (2008): *Circular Migration: Economic aspects*. Robert Schuman Centre for Advanced studies, European University Institute, CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/31, Circular Migration Series.
- Escobar Latapi, Agustin och Janssen, Eric (2006): *Migration, the diaspora and development: The case of Mexico*. Discussion paper, DP167/2006. International Institute for labour studies. Genève.
- European Commission (2010): *Migration and Asylum programme – Thematic Programme on cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum*.
- Europeiska Rådet (2008a) 16041/08 *Migration & Partnership with countries of origin & transit*.
- Europeiska Rådet (2008b) Ordförandeskapsslutsatser. 14368/08 ”Den europeiska paktens för invandring och asyl”.
- Europeiska Rådet (2009) 15806/09. *Konsekvent politik för utveckling*. Europeiska unionens råd.
- Europeiska Rådet 2010: 5731/10, *Stockholmsprogrammet – Ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd*.
- Fargues, Philippe; Chanda, Rupa; Cholewinski, Ryszard; Meyer, Jean-Baptiste; Pitkanen, Pirkko; Schneider, Hildegard; Upadhyay, Carol och Wiesbrock Anja (2009): *EU-India mobility cooperation: A strategic asset and a field of opportunities*. SWG Policy Brief no 1, Robert Schumann Centre for Advanced Studies, European University Institute.
- Forum Syd (2010): *Forum Syds allmänna villkor – Allmänna villkor för Sida-bidrag till svenska enskilda organisationer förmedlande via Forum Syd*.
- Försäkringskassan (2008): *Socialförsäkringen i siffror 2008*. Stockholm.
- GCIM (2005): *Migration i en värld av ömsesidigt beroende: Nya handlingslinjer*. Rapport från den Globala Kommissionen om Internationell Migration (GCIM).

- GFMD (2007): *Global Forum on Migration & Development*. Rapport. 9 -11 juli 2007. Bryssel.
- EU-kommissionen (2008): *Den europeiska arbetskraften inom världen*. Grönbok, KOM(2008)725.
- EU-kommissionen (2005): *En gemensam syn på ekonomisk migration i EU*. Grönbok, KOM(2004)811.
- Hansen, Randall A. (2008): *A new citizenship bargain for the age of mobility? Citizenship requirements in Europe and North America*. University of Toronto, MPI.
- Hatzigeorgiou, Andreas (2009): "Migration och handel – uppmuntrar invandring utrikeshandel?" i *Migration och Handel*, årgång 37, nr 7. Stockholm.
- Heckmann, Friedrich; Hönekopp, Elmar och Currele, Edda (2009): *Guest Worker programs and circular migration: What works?* Immigration paper series 09. The German Marshall Fund of the United States. Washington.
- Hedberg, Charlotta och Malmberg, Bo (2008): *Den stora utmaningen: Internationell migration i en globaliserad värld*. Utbildningsdepartementet/Globaliseringsrådet. Underlagsrapport nr 18.
- Hennock, Mary (2008): "The big brains are back – a booming China is luring home its best and brightest – along with some westerners as well" i *Newsweek*, 9 augusti 2008.
- Hettne, Björn (2008): *Vad är utveckling?* SNS Förlag, Stockholm.
- Högskoleverket (2008): *Utländska studenter i Sverige*. Rapport 2008:7 R.
- Högskoleverket (2009a): *Erkännande av utländsk högskoleutbildning*.
- Högskoleverket (2009b): *Universitet&högskolor – Högskoleverkets årsrapport 2009*, Rapport 2009:12 R.
- Högskoleverket (2010a): *Antalet inresande utbytesstudenter och free-mover-studenter per lärosäte*, Högskoleverkets löpande statistik, tillgänglig via www.hsv.se.
- Högskoleverket (2010b): Högskoleverket statistikdatabas.
- Högskoleverket/SCB (2009a): *Internationell mobilitet i högskolan läsåret 2007/2008*. Statistiska meddelanden, UF 20 SM 0901.
- Högskoleverket/SCB (2009b): *Doktorander och examina på forskarnivå 2008*. Statistiska meddelanden, UF 21 SM 0901.

- Högskoleverket/SCB (2010): *Internationell mobilitet i högskolan 2008/09*, Statistiska meddelanden, UF 20 SM 1001.
- Holzmann, Robert och Münz, Rainer (2004): "Challenges and Opportunities of International Migration for Europe and its Neighbourhood" i Tamas, Kristof och Palme, Joakim, red. (2004): *Globalizing Migration Regimes – New Challenges to Transnational Cooperation*. Ashgate Publishing Limited. Aldershot.
- Huang, Ping och Pieke, Frank N. (2003): *China Migration Country Study*. Migration Development Pro-Poor Policy Choices in Asia, Department for International Development. UK.
- Huang, Ping och Zhan, Shaohua (2006): *Migrant workers' remittances and rural development in China*. Chinese Academy of Social Sciences. Beijing.
- Ibrahim, Kaya (2008): *Circular migration and Turkey: a legal perspective*. CARIM Analytic and synthetic notes, 2008/37. IFS.
- Icduygu, Ahmet (2008): *Circular migration and Turkey – an overview of the past and present – some demo-economic implications*. CARIM Analytic and synthetic notes 2008/10.
- Integrations- och Jämställdhetsdepartementet (2009): *Integrationspolitiken i Sverige*. Faktablad.
- Integrationsverket (2006): *Rapport Integration 2005*. Elanders AB. Stockholm.
- Integrationsverket (2007): *Ett förlorat år – en studie och analyser av insatser och resultat under introduktionens första tolv månader*. Elanders AB. Norrköping.
- IOM *Foreign temporary workers programme Guatemala-Canada (FTWP)*. IOM Factsheet.
- IOM (2005): "Engaging diasporas as development partners, for home and destination countries" underlagsrapport till *Workshop on Migration and development – Mainstreaming migration into development policy agendas*. 2-3 februari 2005. Genève.
- IOM (2005): "Migration and the millennium development goals (MDGs)" underlagsrapport till *Workshop on Migration and development – Mainstreaming migration into development policy agendas*. 2-3 februari 2005. Genève.
- IOM (2005): "Pursuing policy coherence in migration and development policy agendas" underlagsrapport till *Workshop on*

- Migration and development – Mainstreaming migration into development policy agendas.* 2-3 februari 2005. Genève.
- IOM (2008): *Engaging diasporas for development.* Policy-oriented research, IOM. Genève.
- IOM (2008): *World Migration 2008 – managing labour mobility in the evolving global economy.* Volume 4, IOM World Migration Report Series. Genève.
- IOM (2008): *Workshop on creating development benefits through circular migration.* Rapport. 8-9 september, 2008. Mauritius.
- IOM (2009): *Workshop on circular migration and Labour Matching.* Rapport. 26-27 mars 2009. Bryssel.
- IOM (2010): *Migration and Transnationalism – Opportunities and Challenges.* Intersessional workshop, 9-10 mars 2010. Genève.
- Ionescu, Dina (2006): *Engaging diasporas as development partners for home and destination countries: Challenges for policy makers.* IOM. Genève.
- Jenkins, Rachel; Kydd, Robert; Mullen, Paul; Thomson, Kenneth och Sculley, James m.fl. (2010): *International Migration of Doctors, and its impact on availability of psychiatrists in low and middle income countries.* PLoS ONE 5(2).
- Johnsdotter, Sara (2007): ”Dumpning av svensksomaliska barn?” i Eastmond, Marita och Åkesson, Lisa, red. (2007): *Globala familjer – Transnationell migration och släktskap.* Gidlunds Förlag. Riga.
- Jost, Patrick M och Singh Sandhu, Harjit (2000): *The Hawala alternative remittances system and its role in money laundering.* Interpol General Secretariat. www.interpol.int/public/financialcrime/moneylaundering/hawala/default.asp
- Justitiedepartementet (2007): Faktapromemoria 2006/07:FPM115 *Meddelande om cirkulär migration och partnerskap för rörlighet mellan Europeiska unionen och tredjeländer.*
- Justitiedepartementet (2008b): Faktapromemoria 2007/08:FPM57 *Rådets direktiv om EU-blåkort för högkvalificerad anställning.*
- Justitiedepartementet (2008a): Faktapromemoria 2007/08:FPM58 *Rådets direktiv om rättigheter och ansökningsförfarande för arbetstagare från tredjeländer.*

- Keller-Herzog, Angela och Szabo, Sue (1997): *Globalization and Development*. Development Express Nr. 82. CIDA International Development Information Center.
- Klinker, Karl (2008): *Politiska diasporanätverk och auktoritära regimer – den burmesiska diasporan och arbetet för demokrati i Burma*. Kandidatuppsats, Lunds universitet.
- Kruse, Agneta (2009): *Socialförsäkringar och globalisering*. Utbildningsdepartementet/Globaliseringsrådet. Underlagsrapport nr 32.
- Kryger, Johan Fredric (1764): *Svar på den av Kongliga Vetenskaps Akademien för sistledit år 1763 framställda frågan: Hvad kan vara orsaken, at sådan myckenhet Svenskt folk årligen flyttar ur landet? Och genom hvilka författningar kan det bäst förekommas*. Stockholm.
- LaFraniere, Sharon (2010): "Fighting trend, China is luring scientists home" i *New York Times*, 7 januari 2010.
- Lee, E S (1961): *A theory of migration*. Demography nr. 3.
- Leipziger, Danny M (2008): "Brain Drain" and the global mobility of high skilled talent. PREM notes, no 123. World Bank.
- Levitt, Peggy (2006): *Social remittances – culture as a development tool*. Wellesley Collage and Harvard University.
- Ljunggren, Börje (2008, rev. 2009): *Kina – vår tids drama*. Hjalmarson & Högberg. Stockholm.
- Lowell, Lindsay och Findlay, Allan (2001): *Migration of highly skilled persons from developing countries. Impact and policy responses*. International Migration Papers 44. International Migration Branch, ILO. Genève.
- Lucas, Robert E B (2001): *Diaspora and development. Highly skilled migrants from East Asia*. Boston University, underlagsrapport för Världsbanken.
- Lundborg, Per (2009): *Invandringspolitik för cirkulär migration*. 2009:9, Svenska institutet för europeiska studier, Sieps. Stockholm.
- Malynovska, Olena (2004): *International migration in contemporary Ukraine - trends and policy*. Global Migration Perspectives, No 14.
- Martin, Susan (2005): *The legal and normative framework of international migration*. Underlagsrapport GCIM.

- Mazzucato, Valentina (2009): "The development potential of circular migration: Can circular migration serve the interests of countries of origin and destination?" i underlag till seminariet *Labour Migration and its development potential in the age of mobility*, 15-16 oktober 2009. Malmö.
- KOM(2007)248. Meddelande från Kommissionen till Rådet Europaparlamentet, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén samt Regionkommittén (2007): *Cirkulär migration och partnerskap för rörlighet mellan Europeiska unionen och tredjeländer*.
- KOM(2002)703. Meddelande från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet (2002): *Att integrera invandringsfrågor i Europeiska unionens förbindelser med tredjeländer*.
- KOM(2005)390. Meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén samt Regionkommittén (2005): *Migration och utveckling: konkreta riktlinjer*.
- KOM(2009)359. Meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén samt Regionkommittén (2009): *En gemensam invandringspolitik för Europa: principer, åtgärder och verktyg*.
- Migrationsverket (2008): *Årsstatistik och översikter*.
- Migrationsverket (2009a): *Ett år med nya regler*, 1:2009.
- Migrationsverket (2009b): *Migrationsverkets bidrag till genomförandet av Sveriges politik för global utveckling*.
- Migrationsverket (2010a): *Årsstatistik 2007-2009*.
- Migrationsverket (2010b): *Månadsrapport Mars 2010*.
- Migrationsverket (2010c): *Månadsrapport december 2009*.
- Migrationsverket (2010d): *Årsredovisning 2009*.
- Migrationsverket (2010e): *Migration & utveckling 2010 – Migrationsverkets underlag till utvecklandet av en svensk politik för migration och utveckling*.
- Nayeck, Joyker (2009): "Circular Migration: The Mauritian Experience" presentation vid *International Conference on Diaspora for Development*. 13-14 juli 2009. World Bank.
- Nelson, Helge (1949): *Den svenska folkstammen i Nordamerika*. Svensk Geografisk Årsbok 1948. Lund.

- Newland, Kathleen (2003): *Migration as a factor in development and poverty reduction*. Migration Information Source, MPI.
- Newland, Kathleen (2009a): *Circular migration and Human Development*. Human development research paper 2009/42, UNDP.
- Newland, Kathleen (2009b): "The paradox of Permanency: An incentive-based approach to circular migration in the European Union" i underlag till seminariet *Labour Migration and its development potential in the age of mobility*, 15-16 oktober 2009. Malmö.
- Newland, Kathleen; Rannveig Agunias, Doreen och Terrazas, Aaron (2008): *Learning by doing: Experiences of Circular migration*. Migration Policy Institute, Insight. Washington.
- Nilsson, Åke (2004): *Efterkrigstidens invandring och utvandring*. Demografiska rapporter 2004:5. SCB. Örebro.
- Nylund, Johanna och Risberg, Henrik (2005): *En studie i olika sätt att mäta välfärd*. Kandidatuppsats, Luleå Tekniska Universitet.
- O'Neil, Kevin (2003): *Using remittances and circular migration to drive development*. Migration Information Source, Migration Policy Institute. Washington.
- Odén, Bertil (2006): *Biståndets idéhistoria - från Marshallhjälp till millenniemål*. Studentlitteratur. Lund.
- OECD (2009): *The Future of International Migration to OECD Countries*. OECD.
- Office for Home Affairs (2010): *International challenges, international solutions: managing the movement of people and goods*. UK.
- Orozco, Manuel och Rouse, Rebecca (2007): *Migrant hometown associations and opportunities for development*. Migration Information Source, Migration Policy Institute. Washington.
- Pelling, Lisa (2009): *Remitteringar från Sverige – delrapport*. Global Utmaning. Stockholm.
- Pelling, Lisa (2010): *Transnationella band – en fallstudie om remitteringar från Sverige*. Global Utmaning. Stockholm.
- Piperno, Flavia (2007): *Welfare for whom? The impact of care drain in Romania and Ukraine and the rise of a transnational welfare*. Centro Studi di Politica Internazionale.

- Pollock, David C. och Van Reken, Ruth E. (2009): *Third culture kids: growing up among worlds*. Nicholas Brealey Publishing. Boston/London.
- Prop. 1998/99:119. *Socialförsäkringens personkrets*.
- Prop. 2002/03:122. *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling*.
- Prop. 2007/08:147. *Nya regler för arbetskraftsinvandring*.
- Prop. 2008/09:175. *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid*.
- Prop. 2009/10:65 (2010): *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter*.
- Rannveig Agunias, Dovelyn (2009): *Committed to the Diaspora: More developing countries setting up diaspora institutions*. Migration Policy Institute. Washington.
- Ratha, Dilip (2004): *Understanding the importance of remittances*. Migration Policy Institute, Washington.
- Ratha, Dilip (2009): *Remittances in Development: A lifeline to poor countries*. Finance and Development. World Bank.
- Ratha, Dilip; Mohapatra, Sanket och Silwal, Ani (2009): *Migration and Remittance Trends 2009 – A better-than-expected outcome so far, but significant risks ahead*. Migration and Development Brief 11. World Bank. Washington.
- Regeringskansliet (2006): *FN:s konventioner om mänskliga rättigheter*. Informationsmaterial. Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet. Stockholm.
- Regeringskansliet (2008): *Nya regler för arbetskraftsinvandring*. Informationsmaterial, Justitiedepartementet. Stockholm.
- Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Högskoleverket.
- Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Migrationsverket.
- Rentzhog, Magnus (2010): Opublicerat material. Kommerskollegium, Enheten för global handel.
- Riester, Andrea (2009): *Transnational opportunities*. D+C (Development and Cooperation) 2009/09.
- RiR 2009:29 (2009): *Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd*. Riksrevisionen.

- Rådets direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.
- Rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.
- Rådets direktiv 2004/114/EG om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete.
- Rådets direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer.
- Rådets direktiv 2005/71/EG om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte.
- Rådets direktiv 2009/50/EG om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning.
- Rådets direktiv 2009/52/EG om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.
- Röda Korset (2007) *Verksamhetsrapport projektet frivillig återvandring*. STO-51-2007-196. Röda Korset. Stockholm.
- Rooth, Dan-Olof och Åslund, Olof (2006): *Utbildning och kunskaper i svenska – framgångsfaktorer för invandrare?* SNS förlag. Stockholm.
- SCB (1999): *Från folkbrist till en åldrande befolkning – glimtar ur en unik befolkningsstatistik under 250 år. Fakta inför 2000-talet*. Halmstad.
- SCB (2007): *Beskrivning av Sveriges befolkning 2006*. Sveriges officiella statistik.
- SCB (2009a): *Sveriges framtida befolkning 2009-2060*. Demografiska rapporter 2009:1. Örebro.
- SCB (2009b): *Modell för att prognostisera återvandringen av Sverige-födda*. Bakgrundsmaterial om demografi, barn och familj. 2009:1.
- SCB (2009c): *Integration – utrikes födda på arbetsmarknaden*.
- SCB (2009d): *Arbetsmarknaden för högutbildade utrikesfödda – en jämförelse mellan personer födda i ett annat land och personer födda i Sverige*. Tema: Utbildning. SCB.
- SCB, löpande befolkningsstatistik. Tillgänglig via www.scb.se.

- Sen, Amartya (1999): *Development as freedom*. Oxford University Press. Oxford/New York.
- Sida (2007): *Anvisningar – För bidrag från anslagsposten enskilda organisationer*. Sida, avdelningen för samverkan med enskilda organisationer, humanitärt bistånd och konflikthantering.
- Sida (2010a): *Sidas instruktion för bidrag ur anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället*.
- Sida (2010b): *Underlag till policy om migrationsfrågor inom svenskt utvecklingssamarbete*.
- Skr 2007/08:89. *Globala Utmaningar – vårt ansvar*. Skrivelse om Sveriges politik för global utveckling.
- Socialstyrelsen (2010): *Social rapport 2010*.
- SOU 2005:50: *Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick*.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*.
- SOU 2010:16: *Sverige för nyanlända – värden, välfärdsstat, vardagsliv*.
- Springfeldt, Peter och Öberg, Sture, red. (1991): *Befolkningen*. Sveriges Nationalatlas.
- Stockholms Stads Återvandringkontor (2009): *En dag ska jag återvändra*. Utbildningsförvaltningen, Stockholms Stad.
- Stockholms Stads Återvandringkontor (2010): *Vad är myt och vad är sanning? – Jämsides forskning av attityder hos bosniska medborgare som bor i hemlandet och utomlands*. Utbildningsförvaltningen, Stockholms Stad.
- Svenskt Näringsliv/SACO (2010): *Arbetsmarknad och integration*.
- Swedfund (2000): *Swedfunds roll i utvecklingssamarbetet*.
- Tamas Kristof (2004): *Mapping Study on International Migration*, Institutet för framtidsstudier. Stockholm.
- Tamas, Kristof (2006): *Towards a migration for development strategy*. Utrikesdepartementet. Stockholm.
- TCO (2010): *Vattna där det kan växa – en analys av nyföretagandet i Sverige*.
- Terrazas, Aaron Matteo (2007): *Beyond regional circularity: the emergence of an Ethiopian diaspora*. Migration Policy Institute. Washington.
- Tillväxtanalys (2009): *Nyföretagandet i Sverige 2008*.

- Tillväxtverket (2008): *Program för företagare med utländsk bakgrund 2008-2010 – Lika möjligheter för alla gynnar svenskt företagande.*
- Tillväxtverket (2009): *Utlandsföddas företagande i Sverige 2008.*
- Tottmar, Mia (2009): ”Hemvändare ny grupp hemlösa” i *Dagens Nyheter*, 4 november 2009.
- Utrikesdepartementet (2010): *60 år av diplomatiska förbindelser mellan Sverige och Folkrepubliken Kina.* Utrikesdepartementet, Enheten för Asien och Oceanien. Stockholm.
- UNCTAD (2008): *Assuring development gains and poverty reduction from trade: the labour mobility and skills trade dimension.*
- UNDP (2009): *Human Development Report 2009 – Overcoming barriers: Human mobility and development.* New York.
- UNDP Somalia (2009): *Somalia’s missing million: the Somali diaspora and its role in development.*
- University of Sussex (2009): *Making migration work for development.* Development research centre on Migration, Globalisation and Poverty.
- Utrikesdepartementet (2006): Faktapromemoria 2005/06:FPM92 *Strategisk plan för laglig migration.*
- Valideringsdelegationen (2008): *Valideringsdelegationens slutrapport – mot en nationell struktur.*
- van Hear, Nicholas (2003): *Refugee diasporas, remittances, development and conflict.* Migration Information Source, Migration Policy Institute. Washington.
- Vertovec, Steven (2005): *The political importance of diasporas.* Migration Information Source, Migration Policy Institute. Washington.
- Vertovec, Steven (2007): *Circular migration: the way forward in global policy?* International Migration Institute, University of Oxford.
- von Platen, Håkan och Ragnar, Bo (2009): *Arbeta utomlands.* PTK.
- Världsbanken (2009): ”Circular Migration – the case of Mauritius” underlagsrapport till *International Conference on Diaspora for Development*, 13-14 juli, 2009. Washington.
- Watts, Jonathan (2007): ”China fears brain drain as its overseas students stay put” i *The Guardian*, 2 juni 2007.
- Zimmermann, Klaus F (2009): ”Towards a circular migration regime” i underlag till seminariet *Labour Migration and its deve-*

lopment potential in the age of mobility, 15-16 oktober 2009.
Malmö.

Åkesson, Lisa (2007): "Svenskkapverdianer: Nya generationer, nya tillhörigheter" i Eastmond, Marita och Åkesson, Lisa, red. (2007): *Globala familjer – Transnationell migration och släktskap*. Gidlunds Förlag. Riga.

Kommittédirektiv



Cirkulär migration och utveckling

Dir.
2009:53

Beslut vid regeringssammanträde den 2 juli 2009

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté ska identifiera vilka faktorer som påverkar migranternas möjligheter att röra sig mellan Sverige och deras ursprungsländer. Kommittén ska i sitt arbete belysa och kartlägga dessa rörelsemönster, analysera om och hur ökad rörlighet kan bidra till utveckling i migranternas ursprungsländer respektive positiva effekter i Sverige samt redovisa vilka förutsättningar som i dag finns för *cirkulär migration* till och från Sverige. Med cirkulär migration avses i uppdraget tillfälliga eller mer långvariga och oftast återkommande lagliga förflyttningar mellan två länder. Förflyttningen kan ske antingen genom att migranter flyttar från sina ursprungs- eller bosättningsländer till ett mottagarland och sedan återvandrar, eller genom att migranter under en kortare eller längre tid flyttar till sina ursprungsländer.

Med utgångspunkt i denna kartläggning och analys ska kommittén föreslå eventuella författningsändringar och andra åtgärder som bidrar till att underlätta cirkulär migration till respektive från Sverige i syfte att öka de positiva utvecklingseffekterna av dessa rörelsemönster.

Kommitténs förslag kan komma att utgöra underlag för framtagandet av framtida svensk migrationspolitik som bidrar till utveckling och är anpassad till, och drar fördelar av, en värld som alltmer präglas av en ökad rörlighet över gränserna. En grundläggande utgångspunkt för utredningsarbetet ska vara att inom ramen för den reglerade invandringen i största möjliga mån undanröja hinder för ökad rörlighet.

Kommittén ska redovisa sitt uppdrag i ett delbetänkande senast den 28 maj 2010 och i ett slutbetänkande senast den 31 mars 2011.

Bakgrund

Samband och samverkan mellan migration och utveckling

I dag diskuteras migrationsfrågorna alltmer utifrån ett globalt perspektiv. Härigenom betonas migrationens utvecklingspotential i såväl mottagar- som ursprungsländer. I mottagarländerna kan migranter inte bara bidra till att göra ekonomin och kulturen mer dynamisk utan de kan även bidra till att tillgodose behovet av arbetskraft och därigenom också öka skatteintäkterna. Genom att återvändra, antingen tillfälligt eller permanent, överför migranter nya kunskaper och erfarenheter som kan bidra till en vitalisering av ursprungslandets ekonomi och socialkapital. För många utvecklingsländer utgör dessutom migranternas överföringar av privata pengar (s.k. remitteringar) en viktig del av kapitalinflödet. Även när migranter inte återvänder fysiskt, men ändå bibehåller en nära kontakt med sitt ursprungsland, kan ett utbyte av viktiga erfarenheter och kunskapsåterföring ske genom s.k. sociala remitteringar.

Det finns forskning som tyder på att tidigare invandring för permanent bosättning alltmer har ersatts av tillfällig och upprepad migration. Allt fler personer migrerar tillfälligt för att sedan välja att återvända till sina ursprungsländer under en kortare eller längre tid. Detta fenomen uppmärksammas alltmer och har börjat benämnas cirkulär migration.

Enligt OECD:s migrationsöversikt från år 2008 (*International Migration Outlook Annual Report*) anlände över 2,5 miljoner tillfälliga arbetskraftsinvandrare till OECD-länderna år 2006. Dessa tillfälliga arbetskraftsinvandrare utgjorde fler än tre gånger antalet permanenta arbetskraftsinvandrare. OECD uppskattar också att 20 till 50 procent av migranterna i OECD-länderna återvänder till sina hemländer eller flyttar till ett annat land inom fem år. De flesta återvänder dock inom tre år. Med undantag för personer som är i pensionsåldern är andelen som återvänder betydligt lägre efter fem år. Stöd för uppfattningen att många migranter föredrar temporär migration framför mer permanent migration kan även hämtas från Världsbankens rapport *Migrants and remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union* från år 2007. Författarna hänvisar i rapporten till en studie som visar att uppskattningsvis 60 till 70 procent av migranterna i EU från Bosnien och Hercegovina, Rumänien, Georgien, Bulgarien, Kirgizistan och Tadzjikistan skulle föredra att lämna sitt hemland tillfälligt för att relativt snart

återvändra. I delbetänkandet av Kommittén för arbetskraftsinvandring till Sverige (SOU 2005:50) har en analys av återvandring av personer födda i Sverige gjorts. Delbetänkandet pekar på att tidigare utländska medborgare som förvärvat svenskt medborgarskap under senare år har utgjort i storleksordningen en femtedel av de migrerande svenska medborgarna.

Liknande rörelsemönster har även funnits tidigare. Exempelvis återvandrade uppskattningsvis 25 procent av svenskarna som utvandrade till Amerika under andra hälften av 1800-talet och början på 1900-talet, vilket medförde positiva effekter både för den svenska och nordamerikanska ekonomin.

Orsakerna till dagens cirkulära migrationsmönster är flera, men en betydande faktor är det ömsesidiga ekonomiska beroendet mellan länder som präglar dagens globaliserade värld och arbetsmarknad. En annan betydande faktor är att kommunikationskostnaderna blivit lägre, vilket innebär att migranter i dag lättare kan behålla kontakten med ursprungslandet.

Begreppet cirkulär migration i internationella sammanhang

Begreppet cirkulär migration fick en framskjuten plats i rapporten från den globala kommissionen om internationell migration (GCIM) år 2005 (*Migration i en värld av ömsesidigt beroende: Nya handlingslinjer*). En av kommissionens rekommendationer var att ”stater och internationella organisationer bör utforma politik och program som maximerar utvecklingseffekten av återvändande och cirkulär migration” och att ”destinationsländerna kan främja cirkulär migration genom att skapa hjälpmedel och kanaler som gör att migranter relativt lätt kan resa mellan sitt ursprungs- och destinationsland.”

Vid det första mötet med det Globala forumet för migration och utveckling i Bryssel år 2007 var cirkulär migration ett särskilt tema. Enligt bakgrundsdokumentet till rundabordsession 1.4 utgörs cirkulär migration av människors rörelser mellan länder, såväl tillfälliga som mer permanenta, som kan vara fördelaktiga för alla inblandade när de sker på frivillig basis och är knutna till arbetsmarknadens behov i ursprungs- och mottagarländerna.

Begreppet cirkulär migration lyftes även fram i slutsatserna om partnerskap för rörlighet och cirkulär migration inom ramen för den övergripande strategin för migration från Ministerrådets möte

för allmänna frågor och yttre förbindelser den 10–11 december 2007 (ST 16283/07), där det beskrivs som ”en tillfällig, laglig förflyttning av människor mellan en eller flera medlemsstater och vissa tredjeländer, antingen av tredjelandsmedborgare som utnyttjar möjligheten till laglig anställning i EU eller av personer som lagligen är bosatta i EU och som beger sig till sitt ursprungsland”. I slutsatserna konstateras att cirkulär migration kan vara värdefull för att främja utvecklingen i ursprungsländer och för att minska effekterna av kompetensflykt. Det konstateras också att cirkulär migration kan underlättas bl.a. av en rättslig ram som främjar rörlighet och frivilligt återvändande.

Svensk användning av begreppet cirkulär migration

Som beskrivits ovan saknas det i dagsläget en vedertagen definition av begreppet cirkulär migration. Detta beror dels på att begreppet tolkas olika i olika länder och att olika aktörer använt det för att uppnå delvis skilda syften, dels på grund av att policydiskussionen kring cirkulär migration fortfarande är relativt ny.

Sverige har hittills använt begreppet cirkulär migration för att karakterisera ett redan existerande rörelsemönster som kan utgöra en utvecklingspotential för ursprungsländerna och för migranterna själva samt gynnar mottagarländernas ekonomier genom att tillgodose ett behov av arbetskraft.

Den svenska användningen av begreppet cirkulär migration har hittills grundat sig på antagandet att merparten av all ekonomisk migration i utgångsläget är att betrakta som tillfällig. Detta är naturligt dels för att beslutet att migrera oftast kan ses som en tillfällig livsstrategi, dels för att en eventuell återvandring oftast inte helt kan uteslutas. Det är således först i efterhand som det kan konstateras vilken varaktighet migrationen egentligen hade. Exempelvis kan en vistelse i mottagarlandet som från början var tänkt att vara tillfällig övergå i ett permanent tillstånd. Detta är då att betraktas som *permanent migration*. Om migranten i fråga beslutar sig för att återvända till hemlandet för gott är detta då att betraktas som *tillfällig migration*. Om migranten som återvandrat så småningom beslutar sig för att återigen migrera en eller flera gånger är detta att betraktas som *cirkulär migration*. Begreppet cirkulär migration kan därför anses innefatta även tillfällig migration.

Till skillnad från hur fenomenet *migration* traditionellt sett har uppfattats, som en permanent- eller engångsföreteelse, har cirkulär migration hittills tolkats som en tillfällig eller mer långvarig och återkommande förflyttning av människor mellan två länder. Cirkulär migration har inte ansetts vara liktydigt med tillfälliga arbetskraftsinvandringsprogram, såsom t.ex. säsongsarbete, även om sådana program kan bidra till att migrationen blir mer cirkulär. Begreppet kan inte heller anses vara liktydigt med återvandring och/eller återinvandring, även om dessa företeelser också kan sägas bidra till att migrationen blir mer cirkulär.

Med cirkulär migration avses fortsättningsvis tillfälliga eller mer långvariga och oftast återkommande lagliga förflyttningar mellan två länder. Förflyttningen kan ske antingen genom att migranter flyttar från sina ursprungs- eller bosättningsländer till ett mottagarland och sedan återvandrar, eller genom att migranter under en kortare eller längre tid flyttar till sina ursprungsländer.

Gällande bestämmelser och utgångspunkter

I dag finns det flera förhållanden som uppmuntrar och underlättar cirkulär migration till och från Sverige. Som exempel kan nämnas att kortare återvändande till ursprungslandet inte utgör ett hinder för att återkomma till Sverige. Arbete i Sverige med korta tillfälliga arbetstillstånd är också vanligt förekommande. Det nya regelverket för arbetskraftsinvandring med tillfälliga uppehålls- och arbetstillstånd där man i förlängningen kan beviljas ett permanent uppehållstillstånd, också efter kortare avbrott, kan bidra till att en del arbetskraftsinvandrare väljer att återvända till sina ursprungsländer efter en tids arbete i Sverige. Svenska regler innebär också att migranter har rätt att få sin i Sverige intjänade inkomstpension utbetald i vilket land som helst efter att ha fyllt 61 år. Sveriges medborgarskapslag, lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, ökar dessutom möjligheten att utan begränsningar resa in och bo i både Sverige och ursprungslandet eftersom den som blir svensk medborgare kan behålla sitt tidigare medborgarskap. Detta förutsatt att det andra landet tillåter dubbelt medborgarskap. I medlemsländerna inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) är fri rörlighet för arbetstagare en grundläggande rättighet som gör det möjligt för medborgare i ett EES-land att arbeta i ett annat EES-land på samma villkor som medborgarna i det

medlemslandet. Den gemensamma nordiska arbetsmarknaden innebär också fri rörlighet för nordiska arbetstagare.

Behovet av utredning

Nya migrations- och utvecklingspolitiska mål

I budgetpropositionen för år 2009 beslutade riksdagen om ett nytt övergripande mål för migrationspolitiken (prop. 2008/09:1 utgiftsområde 8 – Migration). Målet är att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som inom ramen för den reglerade invandringen värnar asylrätten, underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring, *tillvaratar och beaktar migrationens utvecklings effekter* samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet.

Den 15 december 2008 trädde nya regler för arbetskraftsinvandring i kraft (prop. 2007/08:147, bet. 2008/09:SfU3 och rskr. 2008/09:37). De nya reglerna skapar ett mer effektivt och flexibelt system som gör det lättare för tredjelandsmedborgare att komma till Sverige för att arbeta och för arbetsgivare att rekrytera arbetskraft från länder utanför Europa. I propositionen *Nya regler för arbetskraftsinvandring* (prop. 2007/08:147) framhålls att ökade möjligheter till arbetskraftsinvandring inte enbart gynnar mottagarländernas ekonomier och arbetsmarknader utan också utgör en utvecklingspotential för de länder som arbetskraftsinvandrarerna kommer från och för migranterna själva.

I regeringens skrivelse *Sveriges politik för global utveckling* (skr. 2007/08:89) liksom i proposition *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling* (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112) betonas samstämmighet och samverkan mellan olika politikområden för främjandet av utveckling. I skrivelsen slår regeringen fast att ”Regeringen ska, bl.a. genom den kommande svenska arbetskraftsinvandringsreformen och inom EU, verka för att arbetskraftsinvandras rörlighet underlättas, och att hinder för frivillig återvandring eller återinvandring i största möjliga mån undviks. Regeringen ska även verka för att framtida lagstiftningsprocesser på migrationsområdet undviker att skapa hinder för rörlighet. Sverige ska fortsätta att lyfta fram utvecklingsländernas intressen i utformningen av EU:s politik för invandring av arbetskraft.” En av åtgärderna som redovisas i skrivelsen är att den

svenska regeringen ska utveckla en politik för migration och utveckling som främjar synergieffekter mellan migration och utveckling, inklusive främjandet av den utvecklingspotential som ökad rörlighet kan medföra för migranterna och deras ursprungsländer.

För att Sverige ska kunna uppfylla dessa mål och utveckla en heltäckande politik för migration och utveckling krävs större kunskaper om hur cirkulär migration kan bidra till utveckling i ursprungsländerna samt positiva effekter i mottagarländerna.

Rörelsemönster till och från Sverige och dessas utvecklingseffekter

I dag finns brister i kunskapen om i vilken omfattning och på vilket sätt migranter rör sig mellan Sverige och sina ursprungsländer samt förutsättningarna för och effekterna av cirkulär migration till och från Sverige. Till exempel saknas information om i vilken utsträckning migranter som beviljats permanenta uppehållstillstånd i Sverige återvänder till sina ursprungsländer, varför de gör så samt om, och i så fall hur, detta bidrar till utveckling i ursprungsländerna. Information saknas också om i vilken utsträckning personer som en gång lämnat Sverige och återvänt till ursprungslandet faktiskt väljer att på nytt flytta hit (dvs. hur vanligt det är att återvändandet till ursprungslandet är permanent). För att i ökad utsträckning dra nytta av den potential för utveckling som cirkulär migration kan bidra med krävs en ökad kunskap om vilka faktorer som påverkar migranternas rörlighet till och från Sverige.

Det saknas också till viss del kunskap om, i vilken omfattning och på vilket sätt regelverken som styr möjligheterna till invandring till Sverige (samt tillhörigheten till de nationella välfärdsystemen) främjar eller motverkar rörligheten.

Uppdraget

Kartläggning av den cirkulära migrationen till och från Sverige och dess grundläggande förutsättningar

Kommittén ska kartlägga den befintliga cirkulära migrationen till och från Sverige och ange exempel på, samt förutsättningar för, den. Kommittén ska även sammanställa befintliga uppgifter (som

t.ex. kan finnas i studier om tillfällig migration, återvändande och remitteringar) och peka på eventuella behov av ytterligare forskning.

Analys av effekterna av cirkulär migration i några utvecklings- och ursprungsländer samt i Sverige

Kommittén ska undersöka positiva och negativa effekter av de cirkulära migrationsmönstren i några utvecklings- och ursprungsländer samt i Sverige som är av en sådan karaktär att de potentiellt kan ha stor samhällsekonomisk betydelse. Till de positiva effekterna kan hänföras t.ex. ökat utbyte av kunskaper mellan ursprungs- och mottagarländer samt ökade remitteringar i hemlandet. Till de negativa effekterna kan bl.a. hänföras kompetensflykt (brain drain) från särskilt utsatta sektorer i vissa ursprungsländer.

Kommittén ska även analysera de konsekvenser en ökad rörlighet till och från Sverige kan ha för det svenska samhället samt undersöka vilka konsekvenser ökad rörlighet kan ha på den svenska arbetsmarknaden och för företagen i Sverige.

Analys av förutsättningarna för cirkulär migration till och från Sverige

Kommittén ska redovisa de regler som särskilt påverkar möjligheterna till invandring och de faktorer som påverkar frivillig utvandring från Sverige (där förutsättningar för återvandring föreligger i ursprungslandet) i syfte att redogöra för vilka förutsättningar som i dag föreligger för cirkulär migration. Kommitténs fokus ska främst ligga på personer i arbetsför ålder. Dock ska kommittén också undersöka vilka möjligheter det finns för personer i pensionsålder att återvända och identifiera eventuella hinder mot återvandring som kan finnas. Även återvandring av personer i pensionsålder kan bidra till kunskapsspridning i ursprungslandet och är därför av vikt för uppdraget. Vidare ska kommittén belysa den betydelse individens valmöjligheter att tillbringa sina sista år i ursprungslandet har.

Vad gäller utlänningslagen (2005:716) ska kommittén särskilt överväga för- och nackdelar med att, såsom görs i dag, återkalla ett

permanent uppehållstillstånd för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. I sammanhanget bör kommittén

överväga huruvida undantaget från denna regel som gäller för utlänningar som har vistats i Sverige som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt och som innebär att tillståndet får återkallas tidigast när två år har förflutit även bör omfatta andra utlänningar med ett permanent uppehållstillstånd i Sverige. Kommittén ska även särskilt analysera vilka budgetära konsekvenser detta skulle kunna medföra, t.ex. i form av minskade skatteintäkter och minskade transfereringar från socialförsäkringssystemet.

Kommittén ska även analysera vilken lagstiftning på andra politikområden som kan ha bäring på förutsättningarna för cirkulär migration.

Vad gäller utvecklingspolitiken och utvecklingsarbetet som en del av denna ska kommittén ge exempel på vilka åtgärder som vidtas, såväl i Sverige som i ursprungslandet, för att migranter ska ha möjlighet att bidra till utvecklingen i sina ursprungsländer. Kommittén ska även ge exempel på åtgärder som ursprungsländer vidtar för att främja och underlätta frivillig återvandring. Kommittén ska dessutom ge exempel på åtgärder som Sverige vidtar för att stödja ursprungsländernas arbete för återanpassning av återvändande migranter. I detta sammanhang ska kommittén även undersöka om cirkulär migration kan bidra till att minska kompetensflykt från ursprungsländer.

Vad gäller näringspolitiken ska kommittén undersöka hur nuvarande svenska regler för arbetskraftsinvandring gällande näringsidkare påverkar cirkulär migration av företagare. Kommittén bör också undersöka vilka förutsättningar intresserade företagare med utländsk bakgrund har för att bidra till utvecklingen i sina ursprungsländer. Kommittén bör även identifiera eventuella hinder samt föreslå åtgärder för att förbättra dessa möjligheter.

Vad gäller integrationspolitiken ska kommittén undersöka om integrationspolitikens mål underlättar eller förhindrar rörlighet, samt om, och i så fall hur, främjandet av cirkulär migration hamnar i konflikt med detta mål.

På det socialpolitiska området ska kommittén kartlägga vilka av de sociala trygghetsförmånerna som det är möjligt att ta med sig från Sverige till länder utanför EU/EES och Schweiz.

Utifrån kartläggningen ska kommittén analysera hur de nationella regelverkens utformning påverkar möjligheten till återvandring. Vidare ska kommittén undersöka hur de nationella

välfärdssystemen (såväl i Sverige som i ursprungsländerna) antingen främjar eller skapar hinder för migranternas möjligheter att röra sig mellan Sverige och sina ursprungsländer.

Vad gäller det svenska systemet för erkännande av tredje-landsmedborgares yrkes- och utbildningskvalifikationer avseende reglerade yrken ska kommittén undersöka hur detta påverkar rörligheten mellan ursprungsländerna och Sverige. Valideringsdelegationen arbetade under åren 2004–2007 med frågor rörande validering av vuxnas kunskaper och kompetens. Valideringsdelegationen lämnade förslag om bl.a. validering av utländsk utbildning och yrkeserfarenhet i slutrapporten *Mot en nationell struktur* (dnr U2008/205/SV). Slutrapportens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

På skatteområdet bedrivs ett kontinuerligt arbete inom det nordiska samarbetet, inom EU och genom bilaterala skatteavtal, för att hantera frågor kring ökad rörlighet över landsgränser. Kommittén kan beskriva hur reglerna om överföring av inkomster samt arbetet med att undvika dubbelbeskattning påverkar förutsättningarna för ökad rörlighet till och från Sverige. Utredningen ska däremot inte göra bedömningar eller lämna förslag på förändringar på skatteområdet.

Utredningen gäller endast frågor inom ramen för den nuvarande reglerade invandringen och endast personer som har tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd. En grundläggande utgångspunkt för utredningsarbetet ska vara att hinder för cirkulär migration i största möjliga mån bör undanröjas men att målet om att upprätthålla en reglerad invandring består. Om kommittén identifierar andra faktorer inom andra politikområden som kan ha bäring på cirkulär migration kan dessa undersökas.

Eventuella förslag till författningsändringar och andra åtgärder

Kommittén ska föreslå eventuella författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga för att på ett önskvärt sätt underlätta cirkulär migration till och från Sverige. Vid förslag till författningsändringar eller andra åtgärder ska kommittén analysera konsekvenserna för övriga delar av samhället.

Vad gäller andra åtgärder än författningsändringar ska kommittén t.ex. undersöka hur svenskt utvecklingsbistånd kan stödja eventuella utvecklings effekter av cirkulär migration i ursprungs-

länderna samt föreslå hur de eventuella negativa effekterna av cirkulär migration kan motverkas. Kommitténs slutsatser bör även ge underlag för Sveriges framtida arbete inom EU och internationellt för att öka de eventuella utvecklingseffekterna av ökad rörlighet.

Underlag för framtagandet av en svensk politik för migration och utveckling

Regeringen har i skrivelsen *Sveriges politik för global utveckling* i linje med proposition *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling* åtagit sig att intensifiera sina ansträngningar för att utarbeta en svensk politik som främjar synergieffekterna mellan migration och utveckling. I detta sammanhang kan kommitténs förslag komma att utgöra ett underlag för framtagande av framtida svensk migrationspolitik som bidrar till utveckling och är anpassad till, och drar fördelar av, en värld som alltmer präglas av en ökad rörlighet över gränserna. Kommittén bör i detta arbete ta del av relevanta delar i rapporten *Towards a Migration for Development Strategy*, som skrevs på uppdrag av Utrikesdepartementet och presenterades år 2006.

Vikten av ett internationellt och europeiskt perspektiv

Kommittén ska beakta pågående arbete inom EU av relevans för uppdraget. I maj 2007 presenterade kommissionen ett meddelande om cirkulär migration och partnerskap för rörlighet mellan EU och tredjeländer (KOM (2007) 248 slutlig). I meddelandet anger kommissionen att ett fungerande system för cirkulär migration skulle hjälpa EU:s medlemsstater att tillgodose sina behov av den arbetskraft de behöver, samt bidra till att främja migrationens utvecklingseffekter. Främjandet av cirkulär migration och inrättandet av s.k. partnerskap för rörlighet utgör en viktig del av EU:s övergripande strategi för migration.

Av intresse är också de fem rättsakterna avseende laglig migration som kommissionen har aviserat, varav de första två presenterades i oktober 2007: ett ramverksdirektiv om migranternas rättigheter och utformningen av ett gemensamt uppehålls- och arbetstillstånd (KOM(2007)638); ett direktiv för högkvalificerad

arbetskraft med avsikt att göra EU till en mer attraktiv arbetsmarknad (KOM(2007)637)¹; ett direktiv för säsongsarbetare; ett direktiv för företagsinternt utstationerad personal samt ett direktiv för avlönade praktikanter. De kommande tre direktiven väntas presenteras inom det närmaste halvåret.

Av betydelse är även kommissionens meddelande "Den europeiska arbetskraften inom vården" (KOM(2008)725) som presenterades i december 2008 och som bl.a. behandlar frågan om rekrytering av hälsopersonal från tredje land och eventuella konsekvenser av detta för tredje land. Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning innehåller bestämmelser om att tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatta kan återvända till hemlandet under viss tid utan att uppehållstillståndet återkallas.

Kommittén ska även beakta pågående internationellt arbete beträffande cirkulär migration såsom inom ramen för det Globala forumet för migration och utveckling.

Jämställdhets- och barnkonsekvensanalys

Kommittén ska särskilt uppmärksamma regeringen på vilka effekter cirkulär migration kan få på migranter ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv. Kvinnor och män migrerar i ungefär samma utsträckning och migrationsfenomenet påverkar ofta kvinnor och män på olika sätt. Det finns t.ex. studier som visar att kvinnor till följd av att maken migrerat, får större möjligheter att bestämma över sitt eget liv, vilket i längden kan bidra till ökad jämställdhet och utveckling. Det finns också studier som visar att kvinnor ofta skickar hem en större andel av sin inkomst än vad män gör. Å andra sidan kan kvinnliga migranter ofta befinna sig i en mer utsatt situation än manliga migranter. Företagare med utländsk bakgrund som vill bidra till utvecklingen i sina ursprungsländer kan också behöva olika typer av stöd beroende på om de är män eller kvinnor.

Kommittén ska också särskilt uppmärksamma regeringen på vilka konsekvenser cirkulär migration kan få för barn till migranter. Kommittén ska analysera konsekvenserna med utgångspunkt i

¹ Förslaget om det s.k. "blåkortet" antogs den 25 maj 2009

FN:s konvention om barnets rättigheter och därvid särskilt beakta barnets bästa.

Pågående arbete i andra länder med att underlätta migranternas rörlighet

Kommittén ska uppmärksamma eventuella pågående arbeten i andra relevanta länder som syftar till att främja ökad rörlighet för migranter.

Kostnadsberäkningar

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar ska göras enligt bestämmelserna i 14–15a §§ i kommittéförordningen (1998:1474). Om utredarens förslag medför ökade kostnader, ska förslag till finansiering redovisas.

Kommittén ska även överväga hur finansiella resurser för genomförandet av den föreslagna politiken ska säkerställas.

Samråd

Kommittén ska samråda med berörda myndigheter, i första hand Migrationsverket och Sida. Kommittén ska även samråda med arbetsmarknadens parter, invandrarorganisationer, biståndsorganisationer, Swedfund International AB samt svenska och internationella forskare som bedöms särskilt intressanta.

Redovisning av uppdraget

Kommittén ska redovisa sitt uppdrag i ett delbetänkande senast den 28 maj 2010 och i ett slutbetänkande senast den 31 mars 2011.

Delbetänkandet ska innehålla en kartläggning av existerande cirkulär migration till och från Sverige, en analys beträffande om och hur cirkulär migration kan bidra till utveckling i ursprungsländer respektive positiva effekter i Sverige, en redovisning av vilka förutsättningar som föreligger idag för cirkulär migration till och från Sverige samt en bedömning av de konsekvenser som ökad rörlighet kan få på arbetsmarknaden och på samhället i övrigt.

I slutbetänkandet ska kommittén lämna förslag till eventuella författningsändringar och övriga åtgärder som bör vidtas för att underlätta cirkulär migration till och från Sverige och därigenom öka de positiva utvecklingseffekterna av denna migration.

(Justitiedepartementet)

Migrationskontexten i våra exempelländer

Bosnien – Hercegovina

Befolkning: 3,9 milj. (2008)
 BNP/Capita: 5 275 USD (2009)¹
 Totala remitteringar: 2,7 miljarder USD (2008)²
 Remitteringar som andel av BNP: 14,8 % (2008)³
 Nettomigration (2005–2010): - 0,5 migranter /1 000 invånare⁴
 De största destinationsländerna: Kroatien, Tyskland, Österrike,
 USA samt Slovenien⁵
 HDI-rank: 76
 Personer födda i Bosnien-Hercegovina bosatta i Sverige: 56 127
 Andel som förvärvat svenskt medborgarskap: 85 %
 Bosniska arbetskraftsmigranter till Sverige under AKI (2009):
 104
 Gäststudenter från Bosnien läsåret 2001/02 respektive 2008/09:
 5 respektive 7
 Antal vänortssamarbeten mellan Sverige och Bosnien-Hercegovina:
 4 vänortssamarbeten och ytterligare 15 andra regionala
 samarbetsavtal.⁶

¹ Uppgifterna är inte PPP-korrigerade.

² IOM (2010) Se vidare www.iom.int/jahia/Jahia/bosnia-hercegovina

³ Världsbanken (2009).

⁴ IOM (2010).

⁵ Världsbanken (2009).

⁶ Vänorter: Luleå–Zanica; Vaggeryd–Travnik; Västerås–Banja Luka och Flen–Vares. Därtill finns andra former av samarbetsprojekt mellan Gävle–Gorazde; Hörby–Maglaj; Järfälla–Sarajevo; Karlskoga–Sarajevo; Karlskrona–Sarajevo; Tierp–Sarajevo; Burlöv–Lukavac; Göteborg–Tuzla; Göteborg–Sanski Most; Karlskrona–Travnik; Kommunförbundet Kronoberg–Mostar; Staffanstorps–Bileca; Strängnäs–Konjic; Åre–Zivinice samt Kumla–Doboj. Källa: Svenska ambassaden Sarajevo (2010).

Relationerna mellan Sverige och Bosnien – Hercegovina

Sverige har ett betydande engagemang i Bosnien–Hercegovina. I samband med kriget på Balkan 1992–1995 tog Sverige emot över 60 000 bosniska flyktingar, av vilka en stor grupp har valt att bosätta sig här. Den bosniska diasporan i Sverige uppgår i dag till knappt 60 000 personer, varav flertalet (85 procent) har förvärvat svenskt medborgarskap. En förklaring till denna höga andel är det avtal om erkännande av dubbelt medborgarskap som Sverige och Bosnien–Hercegovina ingick 2006 i syfte att underlätta upprätthållandet av nära band till båda länderna.

Drygt hundra bosnier har kommit till Sverige inom ramen för det nya regelverket kring arbetskraftsinvandring, varav en femtedel är verksamma inom byggnads- och anläggningsarbete. Övriga är spridda över en rad olika yrkeskategorier.

Sverige är den största bilaterala biståndsgivaren i Bosnien–Hercegovina. Tonvikten för det svenska biståndet har skiftat från återuppbyggnad och fredsbyggande efter kriget till byggandet av en hållbar stat med insatser som syftar till att främja ekonomisk utveckling och att förbereda Bosnien–Hercegovina för ett framtida EU-inträde.

Det kommersiella utbytet mellan Sverige och Bosnien–Hercegovina ökar, men är fortfarande relativt litet. Ett femtontal svenska företag finns representerade i landet. Antalet gäststudenter från Bosnien–Hercegovina är mycket litet – bara sju personer under läsåret 2008/09.

Kriget och dagens förutsättningar

Kriget tvingade nästan hälften av Bosnien–Hercegovinas befolkning på flykt från sina hem och även om kriget nu är slut är de migrationspolitiska konsekvenserna fortsatt mycket kännbara. Såväl återvändande av internationella flyktingar, internflyktingar, integrationsaspekter i återvändandets spår och tilltagande illegal migration, som ett växande problem med människohandel, är företeelser som måste hanteras. Frågan om befolkningens etniska sammansättning är alltjämt politiskt mycket laddad.

Vid krigsslutet i och med Dayton-överenskommelsen 1995 delades Bosnien–Hercegovina i två s.k. entiteter – Federationen Bosnien–Hercegovina, som domineras av bosniaker (muslimer) och bosnienkroater

(katoliker) och styrs från Sarajevo, och Republika Srpska, som domineras av bosnienserber (ortodoxa) och styrs från Banja Luka. Enligt konstitutionen utgör dessa tre grupper landets ”konstituerande folk”. Det finns i dag, 15 år efter krigets slut, inga omedelbara militära hot mot fred och stabilitet i landet. Däremot står Bosnien-Hercegovina inför en rad andra utmaningar av socio-ekonomisk natur, så som skenande arbetslöshet, motsättningar mellan befolkningsgrupper, utbredd korruption och organiserad brottslighet. Konstitutionen i sig, som anpassats för fredsskapande snarare än samhällsbyggande, sätter också gränser för genomförandet av nödvändiga reformer.

Närmandet till EU står högt på den politiska dagordningen. Sedan 2006 pågår förhandlingar om ett stabiliserings- och associeringsavtal med EU, men vägen till medlemskap är fortfarande lång.⁷

En av världens största diasporor – en underutnyttjad resurs

Ett mycket stort antal bosnier bor idag, till följd av krigsåren under 1990-talet, utanför landets gränser. Uppskattningsvis rör det sig om knappt 40 procent av landets medborgare, vilket gör den bosniska diasporan till en av världens största i förhållande till folkmängdens storlek. Bosnien-Hercegovina återfinns också bland världens tio största mottagare av remitteringar. En stor del av de hemsända pengarna skickas via informella kanaler.

Bosnien-Hercegovina upprättade efter krigsslutet ett ministerium med ansvar för mänskliga rättigheter och flyktingar. Bland ministeriets uppgifter ingår att stärka banden med diasporan. Andra frågor, så som återuppbyggnad, hanteringen av internflyktingar etc. har dock tagit stora resurser i anspråk och hittills har inget systematiskt arbete för att engagera diasporan i landets utveckling genomförts. IOM har, tillsammans med Nederländerna och ministeriet för mänskliga rättigheter och flyktingar, inlett ett projekt som syftar till att främja diasporans roll i hemlandets utveckling genom kunskapsåterföring.⁸

Det finns också en rad initiativ av frivilligorganisationer, såväl nationella som internationella, som arbetar för att stimulera frivilligt återvändande. I samband med krigsslutet 1995 fattades ett

⁷ Se vidare <http://www.regeringen.se/sb/d/2364>

⁸ Det s.k. ”*Temporary Return of Qualified Nationals (TRQN)*” – som, förutom Bosnien-Hercegovina, också omfattar kunskapsåterföring till Afghanistan, Etiopien, Georgien, Sierra Leone och Sudan. Se vidare www.iom.int

svenskt regeringsbeslut, baserat på UNHCR:s bedömning att en stor del av de som flytt ville återvända, om att stödja frivillig återvandring. En rad svenska organisationer, däribland Röda Korset, Sociala Missionen och Göteborgsinitiativet, startade en verksamhet med att bistå individer som ville återvända.⁹ Sverige var också medfinansiär inom FN:s projekt för kunskapsöverföring till Bosnien-Hercegovina, genom det s.k. ”*return- of talent*”-programmet.

Antalet personer som återvänder har under senare år sjunkit dramatiskt och befinner sig nu på en mycket låg nivå. En förklaring är bristande finansiering till återvändandeprogram, men än viktigare är att diasporan i många fall – efter mer än ett decennium utanför Bosnien-Hercegovinas gränser – rotat sig i sina nya hemländer. Den bosniska diasporan uppfattas på de flesta håll som väl integrerad i destinationsländerna. Till detta ska läggas en situation med hög arbetslöshet och många sociala utmaningar i ursprungslandet som riskerar att försvåra en eventuell återetablering.

Enligt en undersökning av drygt 500 bosnier bosatta i Sverige under 2009, genomförd av Stockholms Stads Återvandringskontor, uppger tre fjärdedelar att de, på sikt, avser återvända till Bosnien-Hercegovina. Störst andel, cirka 40 procent, planerar att återvända ”om mer än tio år”, dvs. i många fall i pensionsåldern.¹⁰

Återvändandefrågan handlar i dag nästan uteslutande om mänskliga rättigheter – framförallt rätten att återvända till sitt gamla hem - och den etniska balansen inom landet. Dessa frågor har i sin tur bidragit till radikalisering och splittring inom och mellan olika diasporagrupper. Situationen kompliceras av en tendens att ifrågasätta och skuldbelägga dem som valde att lämna landet under kriget, som möter många återvändande.

Kompetensflykt – ett växande problem

Närmare en tredjedel av nyutexaminerade högutbildade bosnier lämnar i dag landet. Mycket få väljer att återvända. Enligt opinionsmätningar uppger dessutom drygt 60 procent av landets ungdomar att de skulle vilja lämna sitt hemland om möjlighet gavs. Det huvudsakliga skäl som anges är den höga arbetslösheten, men det

⁹ Sociala Missionen, Göteborgsinitiativet, Röda Korset och Stockholms Stads Återvandringskontor är några exempel på organisationer som bedrivit eller bedriver verksamhet kring frivillig återvandring till Bosnien-Hercegovina i samarbete med Migrationsverket.

¹⁰ Stockholms Stads Återvandringskontor (2010). Se vidare www.stockholm.se/atervandring

handlar sannolikt också om en allmän misstroendeförklaring mot samhället och den socio-ekonomiska situationen.¹¹

Etiopien

Befolkning: 85 miljoner (2010)
 BNP/Capita: 320 US dollar (2008)¹²
 Totala remitteringar: 387 milj. USD (2008)¹³
 Remitteringar som andel av BNP (%): 1,5 procent¹⁴ (2008)
 Nettomigration (2005–2010): -0,8 migranter /1 000 invånare¹⁵
 De största destinationsländerna: Sudan, USA, Israel, Saudi-arabien, Tyskland samt Sverige¹⁶
 HDI-placering: 171
 Migranter av etiopiskt ursprung bosatta i Sverige: 13 052 (2009)
 Andel som förvärvat svenskt medborgarskap: 77 %
 Etiopiska arbetskraftsmigranter till Sverige under 2009: 12
 Gäststudenter från Etiopien läsåret 2001/02 respektive 2008/09: 14 respektive 94
 Antal vänortssamarbeten mellan Sverige och Etiopien: Inga kända vänortssamarbeten

Relationerna mellan Sverige och Etiopien

Relationerna mellan Sverige och Etiopien sträcker sig långt tillbaka i tiden. De första svenskarna som kom till Etiopien var missionärer som anlände redan i mitten av 1800-talet. Det svenska kungahuset hade också goda relationer med det etiopiska kejsarhovet och ömsesidiga besök av den svenske kronprinsen – sedermera Gustav VI Adolf – och den etiopiske kejsaren ägde rum.

Det svenska utvecklingssamarbetet med Etiopien inleddes redan 1954 med Etiopien som Sveriges första biståndsland. Samarbetet har under senare år inriktats på främjande av demokrati och mänsk-

¹¹ Svenska ambassaden, Sarajevo, 2010.

¹² Se vidare www.sida.se

¹³ IOM (2009).

¹⁴ Världsbanken (2009).

¹⁵ IOM (2009). Se vidare www.iom.int/jahia/Jahia/ethiopia

¹⁶ Världsbanken (2009).

liga rättigheter, hälsa och utbildning samt ekonomisk utveckling. Etiopien mottar också humanitärt stöd.¹⁷

Det etiopiska valet 2005 omgärdades av oegentligheter som ledde till att bl.a. det svenska budgetstödet upphörde och restriktioner kring biståndet infördes. Det bilaterala handelsutbytet med Etiopien är begränsat.

Under 2009 kom 12 etiopiska medborgare till Sverige under AKI. Dessa personer representerade ett antal olika yrkeskategorier. Antalet etiopiska gäststudenter i Sverige har ökat kontinuerligt under senare år. Läsåret 2008/09 uppgick gruppen till 94 personer, varav 13 kvinnor och 81 män.¹⁸

Etiopien är ett av världens allra fattigaste länder. En ambitiös strategi har tagits fram med målsättningen att minska fattigdomen till 2015, men trots att de senaste åren har sett en relativt god tillväxt är fattigdomen fortfarande svår och behovet av livsmedelshjälp och bistånd stort. En demokratiserings- och decentraliseringsprocess har inletts, men denna har drabbats av flera bakslag, bl.a. i samband med det senaste valet.

Historiskt liten internationell migration – men stor regional rörlighet

Etiopien är det enda afrikanska land som lyckades bevara sin självständighet under kolonialtiden, med undantag för fem år under italiensk ockupation 1936–1941. Kejsare Haile Sellassie styrde landet i ett knappt halvsekel innan han avsattes i en militärkupp 1974. Tre år senare övertog överstelöjtnant Mengistu Haile Mariam makten och upprättade en kommunistisk militärregim. Under Mengistu var det politiska förtrycket betydande och det var också under denna period som etiopiska migranter för första gången lämnade landet i stor skala, bortom grannländernas gränser. Rörlighet mellan länderna på Afrikas horn har alltid hört till vardagen för den, till stora delar, nomadiska befolkningen i dessa länder.

Den västinspirerade Haile Sellassie sände under sin tid vid makten ut en ”elitskara” etiopiska studenter till lärosäten utomlands. Mellan 1922 och 1935 skickades 144 etiopier till länder i väst för att lära sig allt om hur en modern statlig administration skulle byggas. Dessa personer återvände sedan till höga positioner inom

¹⁷ Se vidare www.regeringen.se/sb/d/2364

¹⁸ Högskoleverket och SCB (2010).

förvaltningen. Mellan 1941–1974 hade denna grupp stigit till 20 000, varav i stort sett alla återvände och gavs framskjutna positioner.¹⁹

Konflikter, repression och naturkatastrofer har lett till stora migrationsströmmar

Afrikas Horn har varit skådeplats för några av världens mest våldsamma konflikter under det gångna halvsekle. Etiopien har dessutom drabbats hårt av naturkatastrofer och landets befolkning har fått utstå oerhörda humanitära umbäranden och många har tvingats flytta fram och tillbaka, såväl över nationsgränser som inom landet för att undkomma konflikt, svält och fattigdom. Risken för ökade regionala motsättningar och etniskt underblåsta konflikter är ständigt överhängande.

Den repressiva militärregimen under Mengistu föranledde hundratusentals etiopier att fly tvångsdeportering, etniskt våld och humanitära umbäranden. Många flydde den s.k. ”röda terrorn” via flyktingläger i grannländerna, och ett stort antal människor blev också kvar där medan andra vidarebosattes i väst. En stor grupp kom till USA, men även Sverige tog emot skyddsbehövande etiopier. Mellan 1973 och 1983 kom mellan 100–200 etiopier årligen till Sverige. Efter 1986 hade siffran stigit till drygt 2 000 människor per år.

Den stora svältkatastrofen i början av 1970-talet tvingade 250 000 människor på flykt. I mitten av 1980-talet drabbades landet på nytt av allvarlig torka. Omkring en miljon människor dog av svält och 200 000 etiopier internförflyttades för att undkomma detta öde.

Gränskriget med Somalia som bröt ut 1977 ledde till omfattande humanitära konsekvenser för hela regionen. Mer än 700 000 etiopiska flyktingar levde 1979 i flyktingläger på den somaliska sidan gränsen.

Sedan Mengistus fall 1991 har en del etiopier valt att återvända och i dag är in- och utflödet av migranter i princip lika stort.²⁰

¹⁹ Terrazas (2007).

²⁰ Terrazas (2007).

Etiopien – både ursprungs- och destinationsland

Flertalet länder på Afrikas Horn är, och har länge varit, såväl ursprungs- som destinationsland för människor på flykt. Förutom en stor grupp internflyktingar är det huvudsakligen människor från Sudan och Somalia, men också från Eritrea, som befinner sig i Etiopien. Ett antal insatser i UNHCR:s regi pågår för närvarande, bl.a. rörande återvandring av sudaneser till södra Sudan. I början av 1990-talet fanns 620 000 somalier i Etiopien, av vilka drygt 200 000 nu har återvänt.

Ett annat grannland, Eritrea, stod fram till 1952 under italiensk och brittisk kontroll. Etiopien betraktade hela tiden Eritrea som en ”förlorad provins” och när landet efter andra världskriget knöts till Etiopien såg man till att 1962 formellt förklara Eritrea som en etiopisk provins. Följden av detta var att alla eritreaner fick etiopiskt medborgarskap. Efter gränskriget och Eritreas självständighet 1993 uppstod omedelbart problem kring hur medborgarskapsfrågan skulle hanteras. Etiopisk lag tillåter inte dubbelt medborgarskap och eritreanerna tvingas därför välja var de vill ha sin nationella hemvist.²¹

En aktiv diasporapolitik

Etiopiens korta koloniala förflutna kan knappast sägas ha satt några spår för den moderna diasporans utbredning. 1976 hade totalt 2 345 etiopier bosatt sig i Italien – samma år var 1 060 etiopier bosatta i Sverige. Den största delen av den etiopiska diasporan utanför regionen, återfinns i dag i USA, Israel, Saudiarabien, Kanada och, på femte plats, Sverige.

Den etiopiska regeringen bedriver en aktiv diasporapolitik vars huvudsakliga syfte är att uppmuntra diasporans engagemang för och inblandning i hemlandets socio-ekonomiska utveckling. En speciell avdelning med ansvar för diasporafrågor inrättades 2002 vid det etiopiska utrikesministeriet.

Remitteringar svarar för en relativt liten del av landets totala inkomster, men spelar en viktig roll för utvecklingen på lokal nivå. Bland ministeriets huvuduppgifter ingår främjandet av diaspora-investeringar i Etiopien.

²¹ Terrazas (2007).

Dubbelt medborgarskap är inte tillåtet, men sedan 2002 erbjuds utländska medborgare av etiopiskt ursprung en speciell status, s.k. *Ethiopian Origin Identity* (EOI), som medför en rad privilegier. Den enda skillnaden mellan EOI och medborgarskap är att de förra saknar rösträtt.²²

Indien

Befolkning: 1.15 mdr (2008)
 BNP/Capita: 1 016 USD (2008)²³
 Totala remitteringar: 51,581 milj. USD (2008)²⁴
 Remitteringar som andel av BNP: 4,2 % (2008)²⁵
 Nettomigration (2005–2010): -0,2 migranter /1 000 invånare²⁶
 De största destinationsländerna: Förenade Arabemiraten, Saudi-arabien, USA, Bangladesh samt Nepal²⁷
 HDI-rank: 134
 Personer födda i Indien bosatta i Sverige: 16 456 (2009)
 Andel som förvärvat svenskt medborgarskap: 65 %
 Indiska arbetskraftsmigranter till Sverige under AKI (2009): 1 994
 Gäststudenter från Indien läsåret 2001/02 respektive 2008/09: 118 respektive 453
 Antal vänortssamarbeten mellan Sverige och Indien: 4

Relationerna mellan Sverige och Indien

De bilaterala förbindelserna mellan Sverige och Indien är omfattande och goda. Diplomatiske relationer upprättades 1948, året efter Indiens självständighet, och 1953 utsågs Indien till ett av de första mottagarländerna av svenskt bistånd.²⁸ De första svenska företagsinvesteringarna gjordes på 1920-talet och i dag finns ett hundratal svenska företag representerade i Indien.

²² Terrazas (2007) samt Chacko och Gebre (2009).

²³ Se vidare www.regeringen.se/sb/d/2364

²⁴ IOM (2010).

²⁵ Världsbanken (2009).

²⁶ IOM (2010) Se vidare www.iom.int/jahia/Jahia/india

²⁷ Världsbanken (2009).

²⁸ Biståndet fasas nu ut men Sverige kommer fortsatt att bedriva s.k. selektivt samarbete med Indien.

Indien är ett land med lång migrationshistoria, också med Sverige. Bland arbetskraftsinvandarna som kom till Sverige under 1960- och 70-talet, när efterfrågan på arbetskraft var stor, ingick bl.a. en grupp indier och 1972 var drygt 1 200 indier bosatta i Sverige. Den indiska diasporan uppgår i dag till knappt 16 500 personer, vilket gör indierna till en relativt stor invandrargrupp i Sverige. Indien är också ett av de största ursprungsländerna för arbetskraftsinvandrare som kommit till Sverige inom ramen för AKI. Den utan jämförelse största kategorin av arbetskraftsinvandrare från Indien är IT-specialister. Även andra högt utbildade tekniker är en stor grupp. De indiska gäststudenterna utgör en växande grupp – under läsåret 200/809 studerade 453 indier vid svenska universitet och högskolor²⁹ varav 99 kvinnor och 354 män.

Indien är världens största demokrati med 723 miljoner röstberättigade. Den indiska demokratin är baserad på grundlagsskyddade fri- och rättigheter, med ett självständigt rättsväsende, en fri och aktiv press, ett starkt civilsamhälle och en livlig samhällsdebatt. Den indiska ekonomin har utgjort en av de snabbast växande i världen under senare år. Utvecklingen har drivits framförallt av tjänstesektorn, där låga kostnader, en ung, välutbildad och engelsktalande arbetskraft i kombination med förbättrade Internet- och telekommunikationer, har skapat förutsättningar för utlokalisering av tjänster från högkostnadsländer till Indien. Den ekonomiska utvecklingen till trots är Indien dock fortfarande ett fattigt land där en stor del av befolkningen lever under fattigdomsgränsen och där välståndet är mycket ojämnt fördelat.³⁰

Indien – ursprungsland för såväl hög – som lågkvalificerade arbetskraftsmigranter

Indien är ett av de största ursprungsländerna när det gäller högkvalificerad arbetskraft. En betydande del av de indiska migranterna inom denna kategori finns i Nordamerika – åtta av tio bor och verkar i USA och Kanada. En viktig förklaring härtill är avsaknaden av språkliga barriärer. Av de högt utbildade indiska migranterna återfinns 15 procent i Europa och sammantaget svarar indiska migranter för 1,5 procent (drygt 470 000 personer) av EU:s

²⁹ En betydande minskning kan dock noteras jämfört med föregående läsår då 866 indiska studenter antogs till svenska universitet och högskolor.

³⁰ Se vidare www.regeringen.se/sb/d/2364

totala migrantpopulation, såväl hög- som lågkvalificerade migranter inräknade.³¹ EU-kommissionen bedömer att det finns en stor potential i att utveckla samarbetet kring cirkulär migration med Indien.³²

När det gäller lågutbildade indiska migranter är det stora flertalet gästarbetare i Gulfstaterna. Den indiska migrationsdebatten har under senare år handlat mycket om just denna grupp, dess villkor och rättigheter och regeringen har sökt verka för att stärka den stora gruppen indiska gästarbetares ställning.

Indien är samtidigt ett viktigt destinationsland för migranter från grannländerna med mellan 12–20 miljoner migranter bara från Bangladesh.

Remitteringar och diasporapolitik

Under 2008 skickade indiska migranter runt om i världen hem 52 miljarder USD till sina familjer och släktingar. Detta gjorde Indien, befolkningsmässigt snart världens största land, också till världens största mottagare av remitteringar. Även om remitteringar från utlandet i nationellt perspektiv utgör en relativt sett begränsad inkomstkälla, spelar dessa pengar en viktig roll för många indiska hushåll.³³

Vissa delstater och lokala samhällen är också mer beroende av remitteringar än andra. I Kerala, med traditionellt stor emigration, svarar de hemsända pengarna för en fjärdedel av delstatens BRP.³⁴

Regeringen har uppmärksammat remitteringarnas betydelse och under senare tid genomfört en rad insatser för att underlätta och minska kostnaderna för överföring av pengar. Den indiska centralbanken har bl.a. inrättat särskilda konton för indiska medborgare utomlands i syfte att stimulera remitteringsflödet, med förhoppningen att därmed också styra en större del av remitteringarna till formella kanaler.

Den indiska diasporan uppgår i dag till omkring 30 miljoner människor och regeringen har satsat stora resurser på att stärka banden till denna grupp. Detta har skett bl.a. genom upprättandet av ett särskilt ministerium för diasporafrågor vars uppdrag är att *“genom tillskapandet av koalitioner i en gränsöverskridande värld knyta sam-*

³¹ Motsvarande siffra i andra riktningen : 50 000 migranter från EU har flyttat till Indien under 2009, vilket motsvarar 0,9 % av EU:s totala migrantflöde.

³² Fargues, Chanda Cholewinski m.fl. (2009).

³³ Ratha (2009).

³⁴ BRP – Bruttoregionalprodukt.

man den indiska diasporan med moderlandet".³⁵ Indien etablerade 2001 också en s.k. högnivåkommitté för diasporafrågor bestående av namnkunniga medlemmar i den indiska diasporan.³⁶

Bland ministeriets uppgifter ingår att attrahera framgångsrika indiska medborgare utomlands att investera och starta företag i hemlandet. Indien har bl.a. kunnat dra stor nytta av högutbildade ingenjörer som efter ett eller två decennier i utlandet återvänt hem och bidragit till utvecklingen. Av Indiens 20 främsta IT-företag har 19 startats av indier som fått sin utbildning och arbetat en tid i USA.

Indien har en unik uppdelning av sin diaspora i s.k. *Persons of Indian Origin (PIO)*, dvs. utländska medborgare som inte har indiskt pass men som kan bevisa att de antingen tillhör en familj som under tre generationer innehaft indiskt medborgarskap eller är gifta med en indisk medborgare, respektive s.k. *Non-Resident Indians (NRI)*. De senare inkluderar personer som har indiskt pass. Båda dessa grupper omfattas av särskild lagstiftning och innehar vissa förmåner. Diskussioner pågår om att låta PIO-gruppen få rösta i nästa parlamentsval, 2014. Formellt tillåts inte dubbelt medborgarskap, men en sådan reform skulle vara ett steg i denna riktning.³⁷

Ministeriet för diasporafrågor driver också frågan om bilaterala s.k. mobilitetsavtal med andra länder, inklusive med länder inom EU. Bl.a. Danmark har ingått ett sådant avtal om arbetskraftsinvandring. Sverige har också uppvaktats av Indien om att ingå ett bilateralt avtal.³⁸

³⁵ *Ministry of Overseas Indian Affairs.*

³⁶ Ionescu (2007).

³⁷ Svenska ambassaden, New Delhi (2010).

³⁸ Svenska ambassaden, New Delhi (2010).

Irak

Befolkning: 31,5 milj. (2010)³⁹
 BNP/Capita: 1 722USD (2006)⁴⁰
 Totala remitteringar: Uppgift saknas
 Remitteringar som andel av BNP: Uppgift saknas
 Nettomigration (2005-10): - 3,9 migranter /1 000 invånare⁴¹
 De största destinationsländerna: Syrien, Jordanien, Iran, USA, Tyskland samt Sverige⁴²
 HDI-rank: Ranking saknas
 Personer födda i Irak bosatta i Sverige: 117 919 (2009)
 Andel som förvärvat svenskt medborgarskap: 53 %
 Irakiska arbetskraftsmigranter till Sverige under AKI (2009): 160
 Gäststudenter från Irak läsåret 2001/02 respektive 2008/09: 0 respektive 24
 Antal vänortssamarbeten mellan Sverige och Irak: Inga kända vänortssamarbeten

Relationerna mellan Sverige och Irak

Mer än en procent av Sveriges befolkning har sitt ursprung i Irak vilket skapat uppenbara band mellan länderna. En stor del av den irakiska diasporan har kommit till Sverige under den senaste tioårsperioden, som ett resultat av de krig och umbäranden som drabbat landet. För tio år sedan uppgick den irakiska diasporan i Sverige till knappt 50 000 personer, i dag bor nära 120 000 personer av irakiskt ursprung här.

Efter en topp under 2007 har antalet asylansökningar från Irak gått ned under 2008 och 2009. En förklaring härtill är det förbättrade säkerhetsläget i Irak, en annan införandet av ett bilateralt återtagandeavtal mellan Sverige och Irak under 2006.

Inom ramen för det nya regelverket för arbetskraftsinvandring (AKI) har 160 irakier hittills kommit till Sverige. Majoriteten är verksamma inom yrkeskategorier som städare, köks- och restaurangbiträden samt vård och omsorgspersonal, men en rad andra

³⁹ Uppskattningar om Iraks befolkningsstorlek kringgärdas dock av stora frågetecken till följd av bristande statistik, stora migrationsflöden etc.

⁴⁰ Se vidare www.regeringen.se/sb/d/2364

⁴¹ IOM (2010).

⁴² Världsbanken (2009).

områden finns representerade. Antalet gäststudenter från Irak är begränsat. Under läsåret 2008/09 studerade 24 irakiska studenter vid svenska universitet.

Sverige har givit humanitärt stöd till Irak sedan 1991 och var under 1990-talet en av de största bilaterala givarna. 2009 antogs en ny samarbetsstrategi för utvecklingsarbetet vars övergripande målsättning är att bidra till varaktig fred, förbättrade levnadsförhållanden och demokratisk utveckling. Samarbetet koncentreras kring demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt handel, näringsliv och finansiella system.

Under 1980-talet var Irak en viktig svensk exportmarknad med många storföretag på plats. I och med FN:s sanktionsregim beskars Iraks ekonomiska förbindelser med omvärlden, vilket också fick konsekvenser för den bilaterala handeln. Den ekonomiska aktiviteten är nu på uppgång igen, men fortsatt osäkerhet kring säkerhetsläget försvårar för företag att etablera sig.⁴³

Swedfund bedriver en särskild satsning på s.k. diasporaföretag som vill etablera sig i sina ursprungsländer. Satsningen rymmer bl.a. projekt i norra Irak (Kurdistan), däribland byggandet av landets första ögonsjukhus. Exportrådet och svensk-irakiska Handelskammaren i Skandinavien lanserade nyligen, i samarbete med Migrationsverket, en förstudie kring matchning av kompetens bland svensk-irakier med företag som söker kompetens för verksamhet i Irak. Detta ska ske genom upprättandet av en databas över svensk-irakier som uttryckt ett intresse för att verka i sitt ursprungsland. Ytterligare ett syfte med projektet är att underlätta frivillig återvandring.⁴⁴

De omfattande irakiska migrationsflödena till Sverige har bidragit till en situation där ett antal inflytelserika irakiska politiker har återvänt från Sverige för att bli såväl ministrar som parlamentsledamöter, guvernörer och tjänstemän i sitt ursprungsland. De har återvänt både till Bagdad och till städer i norra Irak (Kurdistan). Flera av dem är också svenska medborgare. Detta skapar unika kontaktytor för att främja såväl handelsströmmar och investeringar som sociala remitteringar. Ett konkret uttryck för de band migrationsströmmarna har skapat är att det i dag finns direktflyg mellan Sverige (Stockholm) och tre irakiska städer⁴⁵.

⁴³ Se vidare www.regeringen.se/sb/d/2364

⁴⁴ Se vidare: www.swedishtrade.se/sv/vara-kontor/asien/irak/affarsmojligheter/Matchning-mellan-svensk-irakier-och-exportforetag och www.svenskirakiska.se

⁴⁵ Dessa städer är Bagdad, Arbil och al Najal Ashraf.

Det svenska biståndet kanaliseras delvis genom FN och Världsbanken. Samordning av biståndet sker via *International Compact with Iraq*, (ICI), ett partnerskap mellan Irak och det internationella samfundet vars syfte är att, med förankring i ett irakiskt ägarskap, stödja nödvändiga politiska och ekonomiska reformprocesser.

Sverige bidrar också genom EU:s gemensamma bistånd. Det partnerskaps- och samarbetsavtal mellan EU och Irak som förhandlades fram under 2009 utgör en viktig plattform för vidgat samarbete inom en rad områden.

Stora flyktingströmmar – både internt och internationellt

Irak har varit föremål för omfattande migrationsströmmar under de senaste decennierna som en konsekvens av flera krig, omvärldens sanktioner, sekteristiskt våld, förföljelse och humanitära umbäranden. Uppskattningarna om antalet människor på flykt varierar kraftigt. Uppgifter baserade på bedömningar från Syrien och Jordanien, de två länder som inhyser majoriteten av de irakier som befinner sig utanför sitt land, talar om cirka två miljoner människor. Vissa bedömare menar dock att dessa siffror är kraftigt överdrivna. UNHCR uppskattar att omkring 2,8 miljoner irakier är på flykt inom sitt eget land.⁴⁶ Av dessa fördrevs knappt hälften före 2006 och återstoden i samband med upptrappningen av det sekteristiska våldet mellan 2006–2008. Dagens Irak har också ärvt en komplicerad migrationspolitisk situation från Saddam Husseins regim, sprungen ur de förföljelser, fördrivningar och tvångsflyttningar som drabbade delar av befolkningen.⁴⁷

Insatser för återvändande

Den irakiska regeringen har under senare tid upprättat särskilda stödprogram i syfte att uppmuntra människor att återvända. Programmen riktar sig i första hand till internflyktingar, men även till människor på flykt utanför landets gränser. Under 2008–2009 återvände omkring 426 000 irakier till sina ursprungsorter. Majoriteten av dessa, cirka 360 000 personer, var internflyktingar.

UNHCR bedriver några av sina största program i Irak med inriktning såväl på skyddsbehövande som interflyktingar. Även

⁴⁶ Svenska ambassaden, Bagdad (2010).

⁴⁷ Svenska ambassaden, Bagdad (2010).

IOM har omfattande flyktingverksamhet, men behoven är fortsatt mycket stora.

Irak har ett ministerium för migration och återflyttning vars huvudsakliga uppgifter riktar sig till landets miljontals interflyktingar. Ministeriet ansvarar bl.a. för administrationen av det stöd om 800 USD som varje flykting och internflykting är berättigad till i samband med återvändande. Enligt en lag från 2004 har flyktingar och internflyktingar också rätt att återfå sina gamla bostäder. Av förklarliga skäl är detta en lag som många gånger är svår att efterleva när så många hus förstörts av kriget.

Trots sin omfattning omnämns migrationsfrågorna och dess effekter endast mycket kortfattat i den nationella fattigdomsstrategi som Irak antog i januari 2010. Såväl UNHCR som IOM och andra internationella organisationer, bedömer dock att migrationsfrågorna bör ges en mer framskjuten plats i landets utvecklingsplaner. Internationell kritik har också riktats mot att Irak, ett rikt land som bl.a. förfogar över världens tredje största oljereserv, inte förmår göra mer för att hantera sin svåra flyktingsituation.

Kunskapsflykt och diasporans roll

Remitteringar och diasporainvesteringar spelar en viktig roll i den återuppbyggnad som nu pågår. Irak har en mycket aktiv diaspora, bl.a. i Sverige. I takt med att säkerhetsläget i landet förbättras kan framför allt investeringsflödet förväntas öka. Denna utveckling kan redan skönjas i norra Irak (Kurdistan), där läget varit stabilt under en längre tid.

Den andra sidan av detta mynt är den kunskapsflykt som Irak har erfarit under det gångna decenniet. En stor andel av landets högutbildade har lämnat Irak, bl.a. en stor grupp läkare, i vissa fall p.g.a. kopplingar till den förra regimen, men oftare som en följd av krig och sekteristiskt våld. Det finns emellertid en medvetenhet om detta problem och regeringen bedriver, tillsammans med IOM och andra organisationer, projekt som syftar till att förmå medlemmar i den irakiska diasporan att återvända, tillfälligt eller mer långsiktigt, för att återföra värdefull kunskap till ursprungslandet. Diasporaorganisationen KOMAR som samlar kurdiska läkare i Sverige, är ett exempel på en insats där diasporan på eget initiativ söker former

för att bidra till utvecklingen i Irak. Ett viktigt element i KOMAR:s arbete är just kunskapsåterföring.⁴⁸

Kina

Befolkning: 1,35 miljarder (2010)
 BNP/Capita: 3 180 USD (2008)⁴⁹
 Totala remitteringar: 48,5 miljarder USD (2008)⁵⁰
 Remitteringar som andel av BNP: 1,1 % (2008)⁵¹
 Nettomigration (2005-10): -0,3 migranter /1 000 invånare⁵²
 De största destinationsländerna: USA, Singapore, Japan, Kanada samt Thailand⁵³
 HDI-rank: 92⁵⁴
 Personer födda i Kina bosatta i Sverige: 21 202 (2009)
 Andel som förvärvat svenskt medborgarskap: 44 %
 Kinesiska arbetskraftsmigranter till Sverige under AKI (2009): 987
 Gäststudenter från Kina läsåret 2001/02 respektive 2008/09: 152 respektive 1 628
 Antal vänortssamarbeten mellan Sverige och Kina: 21 vänorter, 12 vänprovinser⁵⁵

Relationerna mellan Sverige och Kina

Relationerna mellan Sverige och Kina sträcker sig långt tillbaka i tiden. Handelsutbytet inleddes redan under Ostindiefararnas dagar i slutet av 1700-talet och 1950 var Sverige det första västland att

⁴⁸ Se vidare kapitel 7.

⁴⁹ Se vidare www.regeringen.se/sb/d/2364

⁵⁰ IOM (2010) Se vidare www.iom.int/jahia/Jahia/china

⁵¹ Världsbanken (2009).

⁵² IOM (2010).

⁵³ Världsbanken (2009).

⁵⁴ UNDP (2009).

⁵⁵ Vänortssamarbeten inkluderar: Borlänge–Wuhan; Falkenberg–Shijiazhuang; Göteborg–Shanghai; Hylte–Panzhuhua; Jönköping–Tianjin; Linköping–Guangzhou; Linköping–Macao; Lund–Foshan; Malmö–Tangshan; Mora–Changchun; Sigtuna–Luodian; Skellefteå–Tongling; Solna–Shanghai; Söderhamn–Yichang; Södertälje–Wuxi; Umeå–Harbin; Uppsala–Nanjing; Ystad–Yilin; Örebro–Yantai; Överkalix–Zhui och Vara–Huangshan. Vänprovinser: Blekinge län–Yunnan; Dalarna län–Chengdu; Gävleborgs län–Qingdao; Kalmar län–Changxing; Skåne län–Guangdong; Uppsala län–Zhejiang; Västra Götalands län–Anhui; Västerbottens län–Heilongjiang; Västernorrlands län–Fujian; Värmlands län–Henan; Västmanlands län–Shandong samt Östergötlands län–Jiangsu. Svenska ambassaden, Peking (2010).

etablera diplomatiska relationer med Folkrepubliken Kina. I dag sker ett omfattande utbyte mellan länderna som spänner över ett stort antal områden. Kina är Sveriges viktigaste handelspartner i Asien och över 600 svenska företag finns representerade. En bred dialog förs i utrikes- och handelspolitiska frågor, om mänskliga rättigheter och inom forskning och utveckling. Kina har också visat stort intresse för svenska samhällslösningar i frågor som åldringsvård, pensionssystem och barnomsorg. Hållbar utveckling, miljöteknik och företagens sociala ansvar (CSR) är andra områden där Kina gärna vill samarbeta med Sverige.

Ett uttryck för de intensifierade kontakterna mellan länderna är det stora antal kinesiska gäststudenter som i dag studerar vid svenska universitet och högskolor. En explosionsartad utveckling har skett under de senaste åren och Kina svarar idag för den största gruppen internationella studenter i Sverige från länder utanför EU. Under 2008/2009 fanns 1 628 kinesiska studenter i Sverige, varav 911 kvinnor och 717 män. Det finns också ett stort antal kinesiska forskare vid svenska lärosäten, framför allt inom medicin och andra naturvetenskapliga områden.

Under 2009 kom totalt 987 kinesiska arbetstagare till Sverige inom ramen för AKI, vilket gör Kina till ett av de största ursprungsländerna även i detta avseende. De flesta har fått anställning inom storhushåll och restaurang, men även dataspecialister och ingenjörer/tekniker utgör stora grupper.

Kina tillhör de länder med vilka Sverige inom utvecklingssamarbetet, enligt regeringsbeslut, ska bedriva s.k. selektivt samarbete. Den strategi med Kina som antogs under 2009 syftar därför till att stimulera framväxten av självbärande relationer mellan svenska och kinesiska aktörer. Prioriterade områden inom utvecklingssamarbetet är demokrati, mänskliga rättigheter, miljö och CSR.

Ekonomisk utveckling och ökade migrationsflöden går hand i hand

Sedan Deng Xiaoping inledde sin politik av ekonomiska reformer och öppnande mot omvärlden för lite drygt tre decennier sedan, har en betydande utveckling ägt rum i Kina. Efter Maos död 1976 var Kina ett slutet land, politiskt isolerat och ekonomiskt eftersatt, svårt sargat efter kulturrevolutionens kaotiska år. I dag är Kina världens näst största ekonomi, landet är en röst att räkna med i alla

internationella sammanhang – i klimatfrågan, i Doharundan, när G20-gruppen träffas liksom vid beslut i FN:s säkerhetsråd. På mycket kort tid har Kina utvecklats till en global aktör på den internationella scenen.

Denna utveckling avspeglas också om man betraktar Kina ur ett migrationsperspektiv. Reformpolitikens lansering innebar en radikal kursomläggning när det gällde regeringens syn på Kinas förhållande till omvärlden, inklusive attityden till migration. I samband med det kommunistiska maktövertagandet 1949 uppfattades all internationell rörlighet som ”förräderi” och gränsöverskridande migration förbjöds.⁵⁶ Den enda migration som förekom utgjordes av statligt sponsrade studenter som läste vid sovjetiska universitet och ett antal specialister, framförallt sjukvårdspersonal, som utgjorde det kinesiska biståndet till utvecklingsländer i Afrika.

Med de ekonomiska reformerna följde snabbt växande migrationsströmmar. När dörrarna öppnades mot omvärlden gav sig omedelbart ett stort antal kinesiska gäststudenter iväg – till Japan, USA, Kanada och Australien. En och annan letade sig också till universitet i Europa. Dessa flöden av studenter har sedan ökat närmast exponentiellt. Under perioden 1978–2007 lämnade drygt en miljon kinesiska studenter Kina för att studera i utlandet.⁵⁷

I slutet av 1980-talet uppstod samtidigt en ny typ av migration när högutbildade och deras familjer hörsammade nya invandringsmöjligheter i destinationsländerna, bl.a. genom införande av poängsystem för urval av invandrare, och i stora skaror lämnade Kina för USA, Kanada, Nya Zeeland och Australien.

Sedan mitten av 1990-talet har stora grupper kinesiska arbetskraftsmigranter också utvandrat till dessa länder och 1998 blev Kina det största ursprungslandet för arbetskraftsinvandring till Kanada. Europa har vunnit terräng som destinationsland under senare år, men den kinesiska invandringen till Europa utgörs huvudsakligen av lågkvalificerad arbetskraft.

Under de senaste åren har det också blivit betydligt lättare för kineser att ansöka om pass och därmed att resa utomlands, även om reserestriktioner fortfarande förekommer för vissa yrkeskategorier. *World Tourism Organisation* räknar med att den kinesiska utlands-

⁵⁶ Rörligheten mellan Guangdong och Hongkong utgör ett viktigt undantag. Bara under perioden 1977–1982 lämnade en halv miljon kineser fastlandet för att bosätta sig i Hongkong.

⁵⁷ CASS (2007), citerad i *The Guardian* (2007).

turismen kommer att öka kraftigt och närmare 100 miljoner kineser förväntas resa utomlands år 2020.

Den kinesiska diasporan uppgår i dag till cirka 35 miljoner. I absoluta tal är den därmed en av de största i världen, men samtidigt utgör diasporan bara cirka 2,5 procent av landets gigantiska totala befolkning.

Tre provinser dominerar

Den kinesiska utvandringen begränsar sig till ett fåtal ursprungsområden. En majoritet av de kinesiska migranterna kommer ifrån någon av de tre kustprovinserna i söder – Guangdong, Fujian och Zhejiang.⁵⁸ Inom dessa provinser finns det, vidare, ett litet antal städer och byar med mycket hög utflyttningsfrekvens. En förklaring till att migrationsflödena följer detta mönster är att dessa provinser tidigare än andra delar av landet kom att exponeras för omvärlden genom de europeiska kolonisationer som anlände till Kina sjövägen under slutet av 1800-talet. Det stora flertalet av de kinesiska migranter som i dag kommer till Europa har sitt ursprung i någon av dessa provinser.

En aktiv diasporapolitik har gett resultat

Myndigheterna i Fujian, Zhejiang och Guangdong insåg tidigt vikten av att mobilisera den kinesiska diasporan och få den att engagera sig för hemprovinsens utveckling. Remitteringar och, framför allt, diasporainvesteringar uppmuntrades genom olika incitament och har lämnat ett viktigt bidrag till utvecklingen på många håll. Att upprätthålla banden till denna grupp är alltjämt ett centralt inslag i dessa provinsers utvecklingsstrategi. Detta görs bl.a. genom tillhandahållande av särskilda privilegier. En sådan förmån är t.ex. att erbjuda diasporamedlemmar möjlighet att ingå i politiskt rådgivande församlingar vilket skapar möjlighet till både inflytande och synlighet.⁵⁹

⁵⁸ Under senare år har även Shandong och Liaoningprovinserna i nordöst kommit att fogas till denna lista.

⁵⁹ Vanligen som delegater i Folkets Politiskt Konsultativa Konferens (CPPCC).

Kunskapsflykt – en kinesisk verklighet, men målmedvetna satsningar tycks löna sig

De gångna trettio åren har sett en betydande kompetensflykt från Kina, kanske den mest omfattande i världen. Kinesiska studenter utgör i dag den största gruppen internationella studenter i både Storbritannien och Kanada och den näst största i USA. Under 2008 studerade inte mindre än 180 000 kinesiska studenter i andra länder, vilket motsvarar en ökning med 25 procent jämfört med året innan. Officiella uppgifter visar att bara en fjärdedel av dessa väljer att återvända till Kina efter avslutade studier, övriga stannar i det nya landet där många också blir medborgare och därmed förlorar sitt kinesiska medborgarskap. Bland kinesiska studenter i USA är återvändandefrekvensen ännu lägre.

Från centralt håll har man under senare år genomfört stora satsningar för att attrahera högutbildade kineser som bosatt sig i utlandet att återvända. Genom omfattande incitamentspaket, förmånliga villkor, höga löner och till synes outtömliga resurser att bedriva forskning, har man lyckats locka hem ett flertal namnkunniga forskare bl.a. från USA. Priset för dessa privilegier är att det utländska medborgarskapet måste sägas upp.⁶⁰

Även om insatser för att attrahera återvändande har givit resultat förblir kompetensflykt en utmaning för Kina. Bara under 2010 beräknas ytterligare 200 000 studenter ge sig av för att utbilda sig på annat håll.

Kinesisk arbetskraft i världen

Kinesiska företag har under senare år blivit allt viktigare aktörer på den globala marknaden. I Angola, Uzbekistan, Indonesien, Iran och Pakistan – på allt fler håll bedriver kinesiska företag i dag verksamhet, framför allt inom gruvindustrin, genom stora bygg- och infrastrukturprojekt men också inom jordbruk och servicenäring. I företagens kölvatten har följt en snabb ökning av kinesisk arbetskraft utanför landets gränser. I dag befinner sig omkring 800 000 kineser på kontraktsuppdrag i utlandet. Av dessa återfinns cirka 70 procent i Asien, varav 160 000 i Japan.⁶¹

⁶⁰ Watts (2007) samt Hennock (2008).

⁶¹ Berger (2010).

Kinesiska företag använder sig ofta av kinesisk arbetskraft för att utföra verksamheten vilket lett till att en blomstrande marknad skapats för agenter och mellanhänder som förmedlar tjänster relaterade till arbete utomlands. Totalt finns i dag omkring 2 000 sådana agentföretag. Det handlar framför allt om förmedling av lågutbildad arbetskraft inom byggsektorn, tillverkningsindustrin eller jordbruk, men även inom serviceyrken som köks- och sjukvårdspersonal. Rekrytering sker oftast till projekt som drivs av kinesiska företag i utlandet, men utländska företag förekommer också.⁶²

Kina och Japan har ingått ett bilateralt avtal om tillfällig arbetskraftsöverföring från Kina till enklare industrier i Japan. Kina har uttryckt intresse för att upprätta motsvarande avtal med andra länder, däribland Sverige. Branschorganisationen CHINCA⁶³, som organiserar de kinesiska agentföretagen, har också ingått ett bilateralt avtal med Tyskland om överföring av kinesiska kockar. Inom ramen för avtalet ska 1 000 kinesiska kockar skickas till Tyskland för att arbeta under fyra år, med motsvarande villkor som sina tyska kollegor.

Agentföretagen har kritiserats för de höga avgifter som tas ut i samband med förmedling av jobb, i storleksordningen 25–100 000 kronor. Kinesiska myndigheter samarbetar med ILO och IOM för att upprätta ett fungerande regelverk för denna verksamhet.⁶⁴

⁶² Berger (2010).

⁶³ CHINCA, China International Contractors Association, är, en branschorganisation för kinesiska agenter inom internationella projekt. Organisationen har flera hattar – dels har man till uppgift att företräda och stötta medlemmarna, dels lyder man under det kinesiska handelsministeriet (MOFCOM) och är i denna egenskap ålagd att etablera och se över regler och riktlinjer för hur företag inom industrin bör agera. Se vidare www.china.org/en. Källa: Oscar Berger, Arbetsmarknadsråd, Sverige ambassad Peking (2010).

⁶⁴ Berger (2010).

Somalia

Befolkning: 9 miljoner (2009)
 BNP/Capita: 291 USD (2007)⁶⁵
 Totala remitteringar: Uppgift saknas⁶⁶
 Remitteringar som andel av BNP: Uppgift saknas
 Nettomigration (2005-10): - 3,9 migranter /1 000 invånare⁶⁷
 De största destinationsländerna: Uppgift saknas
 HDI-rank: Ranking saknas
 Personer födda i Somalia bosatta i Sverige: 31 734 (2009)
 Andel som förvärvat svenskt medborgarskap: 22 %
 Somaliska arbetskraftsmigranter till Sverige under AKI (2009): -
 Gäststudenter från Somalia läsåret 2001/02 respektive
 2008/09: -
 Antal vänortssamarbeten mellan Sverige och Somalia:
 Inga kända vänortssamarbeten

Relationerna mellan Sverige och Somalia

Den somaliska diasporan i Sverige uppgår till knappt 32 000 personer. Omkring en femtedel av dessa har förvärvat svenskt medborgarskap. Den somaliska diasporan är aktiv och organiserad i ett stort antal föreningar, som delvis har olika inriktning och konkurrerar med varandra. Invandringen från Somalia har skett relativt utspritt över åren, även om en ökning kan noteras under de allra senaste åren. Det fanns 1995 drygt 10 000 somalier i Sverige. Tio år senare hade antalet ökat till 16 000 och 2008 uppgick den somaliska diasporan till 25 000 personer. Under perioden 2000–2009 valde 2 182 personer av somaliskt ursprung med permanent uppehållstillstånd i Sverige att utvandra. Av dessa återvände bara drygt var tionde person till Somalia, var tredje reste till Storbritannien och drygt hundra personer valde att åka till Norge.⁶⁸

Sverige är en central aktör inom EU när det gäller utformningen av EU:s samlade engagemang och stöd till fred, försoning och utveckling i Somalia. Sverige är också aktivt genom den s.k. internationella kontaktgruppen för Somalia. Det starka engagemanget i

⁶⁵ Se vidare www.sida.se

⁶⁶ IOM (2010) Se vidare www.iom.int/jahia/Jahia/somalia

⁶⁷ IOM (2010)

⁶⁸ Av Migrationsverket beställd statistik från SCB (2010). Av de utvandrade hade 40 procent inte uppgett någon destinationsort.

Somaliafrågan kan bl.a. förklaras av att en så stor grupp somalier är bosatta i Sverige och de band som detta skapat mellan länderna.⁶⁹

Regeringen beslutade i juli 2009 om ett s.k. ”förhållningssätt för det svenska utvecklingssamarbetet med Somalia”.⁷⁰ I beslutet slås fast att målet för Sveriges engagemang ska vara att främja varaktig försoning, stabilitet och upprättandet av ett effektivt samhällsstyre. Sveriges stöd till Somalia ska omfatta hela landet, dvs. såväl södra och centrala Somalia som Puntland i nordöst och Somaliland i nordväst. Stödet uppgick under 2008 till 201 miljoner kronor, varav 140 miljoner utgjordes av humanitärt stöd. För 2010 ligger det humanitära stödet kvar på samma nivå, samtidigt som stödet till Somalias långsiktiga återuppbyggnad (dvs. inom Sidas landram) utökas till 90 miljoner kronor. Det svenska stödet kanaliseras till stor del via FN. Ett övergripande ramverk för internationellt bistånd till Somalia – *Reconstruction and Development Program (RDP)* – har tagits fram under ledning av FN tillsammans med övergångsregeringen, vars syfte är att stärka freden och minska fattigdomen i landet.

Sida har, inom ramen för nämnda beslut, fått regeringens uppdrag att på olika sätt engagera den somaliska diasporan i Sverige och underlätta för att den kompetens som finns bland svensk-somalier kommer till konstruktiv användning i återuppbyggnadsarbetet i Somalia.

Sverige deltar också i Atalanta, EU:s marina militära insats mot piratverksamhet i Adenbukten.

Somalia – lång väg till återhämtning

Efter snart 20 år av inbördeskrig är Somalia i dag ett svårt sargat land. Fattigdomen är mycket utbredd, 40 procent av befolkningen är i behov av akut mathjälp (två av tre personer får inte sitt näringsbehov tillgodosett), var femte somalier är analfabet, barnadödligheten är bland den högsta i världen och den uppskattade livslängden är endast 47 år. Sammanfattningsvis bedöms den humanitära situationen vara en av de svåraste i världen.

Somalia har inte haft en fungerande regering sedan 1991 när diktatorn Siad Barre störtades och inbördeskrig bröt ut. Landet delades i tre delar – Somaliland i nordväst som utropade sin själv-

⁶⁹ Se vidare www.regeringen.se/sb/d/2364

⁷⁰ Regeringsbeslut III:6 UF2009/49469/AF.

ständighet 1991, men som hittills inte fått något internationellt erkännande; Puntland i nordöst, samt resten av landet – under ledning av en övergångsregering – där ett stort antal grupperingar, baserade på klientillhörighet, stridit om makten.

Den s.k. Djiboutiprocessen som inleddes 2008 har ingjutit visst hopp om att försoning är möjlig och att utvecklingen därmed skulle kunna ta fart. Enighet har nåtts om ett fredsavtal, men processen är fortsatt mycket skör och risken för bakslag är stor, framför allt eftersom en rad grupper fortfarande står utanför den politiska uppgörelsen. Det svåra säkerhetsläget utgör i sig ett hot såväl mot regeringen som mot den politiska process som pågår.

Regeringen står inför en stor utmaning att visa att man kan hantera den svåra humanitära situation som råder i landet och få igång en ekonomisk utveckling som kan förbättra människors levnadsbetingelser. Det är också mot denna bakgrund senare års växande problem med piratverksamhet ska ses – många människor ser helt enkelt inga andra möjligheter till försörjning än att ta värvning hos fundamentalistiska grupper eller inom den organiserade brottsligheten.

Svår flyktingssituation

Stora delar av Somalias befolkning har genom åren tvingats på flykt undan krig, fattigdom, torka och översvämningar. De senaste årens intensifierade stridigheter har lett till omfattande flyktingströmmar, såväl inom landet som över dess gränser, framförallt till grannländerna. UNHCR uppskattar att man i dag ger humanitärt stöd och skydd till sammanlagt drygt 540 000 somalier i Kenya, Etiopien, Djibouti och Uganda. Detta innebar en ökning sedan 2008. Enligt frivilligorganisationer har mer än 900 000 människor tvingats fly sina hem i huvudstaden Mogadishu till följd av det försvårade säkerhetsläget som råder. UNHCR uppskattar antalet internflyktingar i Somalia till 1,5 miljon människor. Av dessa lever en stor del under mycket svåra umbäranden. Samtidigt har säkerhetssituationen försvårat för biståndsorganisationer att ge stöd på plats. Enligt UNHCR försökte 60 000 somalier under 2009 ta sig med båt från Somalia eller Djibouti till Yemen. Sammanlagt genomfördes 900 illegala båtfärder under förra året, varav många resulterade i förlorade människoliv. Kenya har sedan 2007 stängt sina gränser till Somalia. Trots detta

tog sig nära 56 000 somaliska flyktingar bara under 2009 över den porösa landgräns som skiljer länderna åt.⁷¹

Arbetet med den somaliska diasporan

Omkring 14 procent av Somalias befolkning, vilket motsvarar minst en miljon människor, befinner sig i dag utanför landets gränser. Den somaliska diasporan lämnar ett viktigt bidrag till utvecklingen i ursprungslandet, genom ekonomiska och sociala remitteringar och genom humanitärt bistånd och deltagande i uppbyggnadsprojekt. Den somaliska diasporan är den viktigaste investeraren i landet, hela 80 procent av kapitalet till nystartade små och medelstora företag kommer från medlemmar i diasporan. Det är också vanligt med *kollektiva remitteringar* som riktar sig till skolor, sjukhus etc., dels avseende infrastrukturprojekt, men också för att betala ut löner till de anställda och därmed säkra att utbildning och hälsovård finns att tillgå.⁷²

Somalia har ett speciellt ministerium⁷³ vars huvuduppgift är att bygga och upprätthålla banden till landets diaspora. Under de senaste tio åren har ett stort antal medlemmar ur diasporan återvänt till Somalia och där givits framträdande positioner inom regering, parlament och förvaltning.

Diasporan är samtidigt ett dubbeleggat svärd. För många somalier i utlandet har såväl reella som förväntade åtaganden att bidra finansiellt till "sin" klan i tider av konflikt och stridigheter tilltagit under senare år. Diasporan bidrar på detta sätt till att underblåsa konflikt och försvåra för försoning och fred. Samtidigt har diasporamedlemmar många gånger spelat en viktig roll för försoningsprocesser på lokal nivå, framförallt i Puntland och Somaliland.⁷⁴

Projekt för kunskapsöverföring ska avhjälpa Somalias akuta kompetensbrist

Somalia tillhör, mot bakgrund av de senaste två decenniernas kontinuerliga stridigheter, de länder som under lång tid upplevt effekterna av kunskapsflykt. Behoven är enorma inom i stort sett alla sam

⁷¹ State Department (2010) Se vidare www.state.gov

⁷² UNDP Somalia (2009).

⁷³ *Ministry for Diaspora and Community Affairs*.

⁷⁴ UNDP Somalia (2009).

hällssektorer och flera internationella organisationer, däribland FN och IOM, driver projekt i samarbete med somaliska myndigheter som syftar till att återföra kunskap och kompetens till landet.

QUESTS-MIDA som drivs av IOM, riktar sig specifikt till somalier bosatta i Norden och fokuserar på att attrahera expertis inom förvaltning, personal- och rekryteringsområdet liksom inom finansiell styrning för tillfällig tjänstgöring i Somalia.

MIDA Health Finland är ett annat IOM-projekt och riktar sig till den somaliska diasporan i Finland. Projektet syftar till att ”matcha” diasporaexpertis inom hälsoområdet med behov i Somalia.

I Sverige bedriver kooperativet Kunskapsutveckling i Norden, som startats av somaliern Ahmed Hassan Egal, sedan 1998 utbildnings- och bemanningsverksamhet för lågutbildade invandrare, framförallt från Somalia. Verksamheten innehåller också element av kunskapsåterföring, bl.a. inom sociala frågor, undervisning och på infrastrukturområdet.

Turkiet

Befolkning: 75,7 milj.
 BNP/Capita: 11 465 USD (2008)⁷⁵
 Totala remitteringar: 1,36 mdr USD (2008)⁷⁶
 Remitteringar som andel av BNP (%): 0,2 (2008)⁷⁷
 Nettomigration (2005-10): -0,1 migranter /1 000 invånare⁷⁸
 De största destinationsländerna: Tyskland, Frankrike, Nederländerna, Österrike samt USA⁷⁹
 HDI-placering: 79
 Personer födda i Turkiet bosatta i Sverige: 40 766 (2009)
 Turkiska arbetskraftsmigranter till Sverige under AKI (2009): 349
 Andel som förvärvat svenskt medborgarskap: 73 %
 Gäststudenter från Turkiet läsåret 2001/02 respektive 2008/09: 37 respektive 450
 Antal vänortssamarbeten mellan Sverige och Turkiet: 2, samt det s.k. Tusenetprojektet⁸⁰.

Relationerna mellan Sverige och Turkiet

De bilaterala banden mellan Sverige och Turkiet sträcker sig långt tillbaka i tiden. Sveriges första handelsavtal med Turkiet slöts redan 1737 och det första svenska generalkonsulatet i landet etablerades 1757. Turkiet har en mycket omfattande migrationshistoria med Sverige. Under 60-talet, när den svenska industrin gick på högvarv och Sverige behövde arbetskraft, blev turkiska arbetskraftsmigranter ett viktigt tillskott. Många av dem har sedan valt att bosätta sig i Sverige och den turkiskfödda diasporan uppgår i dag till knappt 41 000 personer. Omkring 30 000 av dessa kommer från den lilla staden Kulu med omnejd 10 mil söder om Ankara. Staden har i dag 20 000 invånare. Stora grupper, varav de flesta kurder,

⁷⁵ Se vidare www.regeringen.se/sb/d/2364

⁷⁶ IOM (2010).

⁷⁷ Världsbanken (2009).

⁷⁸ IOM (2010) Se vidare www.iom.int/jahia/Jahia/turkey

⁷⁹ IOM (2010) Se vidare www.iom.int/jahia/Jahia/turkey

⁸⁰ Tusenetprojektet ingår som en del i Sveriges utvecklingsamarbete med Turkiet. Projektet syftar till att stärka demokratiseringsprocessen och respekten för mänskliga rättigheter. En viktig ingrediens är samarbete mellan lokala myndigheter i Sverige och Turkiet. Totalt omfattas sex svenska och 23 turkiska städer samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och dess turkiska motpart, *Union of Municipalities of Turkey*. Se vidare www.tusenet.org

kommer också från sydöstra Turkiet, företrädesvis från städerna Mardin och Miyat.

Under 2009 kom 349 personer från Turkiet till Sverige inom ramen för AKI. Antalet turkiska gäststudenter har ökat dramatiskt under senare år och uppgick under läsåret 2008/09 till 450 personer, varav 197 kvinnor och 253 män. I dag finns flertalet svenska storföretag representerade i Turkiet och det bilaterala utbytet är omfattande. Turkiet utgör i dag också ett allt populärare turistmål för svenskar.

Turkiet inledde 2005 anslutningsförhandlingar om medlemskap i EU för vilket man fått Sveriges stöd. Turkiet är ett av de länder med vilka Sverige enligt regeringsbeslut ska bedriva reformsamarbete inom utvecklingsarbetets ram.

Turkiet – en nation med lång erfarenhet av cirkulär migration

Turkiet har under det senaste halvsekle varit ett stort ursprungsland för arbetskraftsmigranter till Europa. Ett bilateralt avtal om gästarbetarprogram med den Federala Republiken Tyskland från 1961 blev startskottet på en omfattande turkisk arbetskraftsmigration till en rad europeiska länder, däribland Sverige. Avtalet kom till stånd på turkiskt initiativ sedan landets regering sett utvecklingsmöjligheterna med att skicka gästarbetare till utlandet som kunde sända hem pengar. Det var också en metod för att minska arbetslösheten på hemmaplan. I den nationella utvecklingsplanen för perioden 1962–1967 identifierades ”export av överflödigt arbetskraft” som ett centralt inslag.

Flera bilaterala avtal följde under 1960-talet med länder som Österrike, Nederländerna, Belgien och Frankrike. Turkiet ingick också mindre formaliserade överenskommelser om tillhandahållande av arbetskraft med en rad andra länder, däribland Sverige. 1960-talet karaktäriseras som en period av ”massemigration” där över 100 000 personer årligen lämnade Turkiet för arbete på annat håll. Även Gulfstaterna blev en viktig destination för turkiska migranter med omkring 700 000 turkiska gästarbetare i regionen mellan 1975–1995.⁸¹

Under 1980-talet blev Turkiets roll som destinationsland för migranter från framför allt Sovjetunionen och länder i Östeuropa successivt allt större. Denna trend har hållit i sig och länder som

⁸¹ Icduygu (2008).

Moldavien, Ukraina, Bosnien-Hercegovina och Georgien, samtliga stora mottagare av remitteringar, har en relativt stor utvandring till Turkiet. Samtidigt har Turkiet förblivit ett ursprungsland för migration till bl.a. Ryssland och Ukraina, ofta inom ramen för olika matchningsprogram eller säsongsarbetarprogram.

Sedan mitten av 1990-talet har den turkiska migrationen till EU minskat dramatiskt. Begränsningar i tillstånd och viseringar från europeisk sida är ett skäl, men ännu viktigare är det faktum att den inhemska ekonomiska utvecklingen tagit fart vilket lett till att färre individer överväger migration som en strategi för att få det ekonomiskt bättre.

Turkiska myndigheter bedriver inget formaliserat arbete riktat till den turkiska diasporan i utlandet.⁸²

Ukraina

<p>Befolkning: 45 milj. (2010) BNP/Capita: 4 320 US dollar (2008)⁸³ Totala remitteringar: 5,8 mdr USD (2008)⁸⁴ Remitteringar som andel av BNP (%): 3,2 (2008) Nettomigration (2005-10): -0,3/1 000 invånare⁸⁵ De största destinationsländerna: Ryssland, USA, Polen, Israel samt Kazakstan HDI-placering: 85 Migranter av ukrainskt ursprung bosatta i Sverige: 4 235 (2009) Andel som förvärvat svenskt medborgarskap: 46 % Ukrainska arbetskraftsmigranter till Sverige under AKI (2009): 371 Gäststudenter från Ukraina läsåret 2001/02 respektive 2008/09: 38 respektive 149 Antal vänortssamarbeten mellan Sverige och Ukraina: 4</p>

⁸² Icdygu (2008).

⁸³ Se vidare www.sida.se

⁸⁴ IOM (2010).

⁸⁵ IOM (2010). Se vidare www.iom.int/jahia/Jahia/ukraine

Relationerna mellan Sverige och Ukraina

De bilaterala förbindelserna mellan Sverige och Ukraina har utvecklats betydligt under senare år. EU-dimensionen är central för relationen och Sverige är pådrivande inom EU för ett gradvis närmande mellan unionen och Ukraina. Sverige bedriver utvecklings-samarbete med Ukraina vars övergripande mål är ökad EU-integration genom stöd för demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, samt inom naturresurser och miljö.

Den ukrainska diasporan i Sverige uppgick 2009 till 4 235 personer varav det stora flertalet kommit under de allra senaste åren. 371 personer från Ukraina kom under 2009 till Sverige som arbetskraftsinvandrare, huvudsakligen för tjänstgöring inom jord- och skogsbruksnäringen. Ett stadigt ökande antal gäststudenter från Ukraina studerar varje år i Sverige. Under läsåret 2008/09 uppgick antalet till 149, varav 77 kvinnor och 72 män.

Ukraina har under åren efter självständigheten tagit viktiga steg mot demokrati och marknadsekonomi, men allvarliga problem kvarstår. Den inrikespolitiska scenen har också karaktäriserats av intressekonflikter och turbulens under de senaste åren.

Historien har skapat speciella förutsättningar för migration

Ukraina är ett land med lång migrationshistoria. Den ukrainska diasporan har spridits över världen i olika migrationsvågor. När Sovjetunionen under andra världskriget flyttade fram sina gränser västerut flydde många ukrainare till Västeuropa, en del av dem via tyska fångläger. Från Europa fortsatte en stor del av dessa till USA och Kanada.

En grupp som efter självständigheten lämnat Ukraina i stor skala är judiska migranter som flyttat till Israel. Bara under 1993 lämnade 68 000 judar Ukraina.⁸⁶ Denna grupp hade också en viss, men begränsad, möjlighet att lämna landet även under sovjettiden.⁸⁷

Men rörligheten har varit stor även i andra riktningen. Ukraina har haft ett kontinuerligt inflöde av migranter från andra forna sovjetrepubliker, numera OSS-stater. Under 1960-talet svarade denna

⁸⁶ Malynovska (2004) Under 1970-talet lämnade 81 000 judiska migranter Ukraina för Israel.

inflyttning för 12 procent av Ukrainas befolkningsökning, medan motsvarande siffra under 1980-talet var åtta procent.

Med Sovjetunionens sammanbrott och järnridåns fall öppnades möjligheter för en storskalig återvandring av grupper som utsatts för repression, som tvångsförflyttats eller som av andra skäl tvingats lämna landet, såväl från andra OSS-republiker till Ukraina som från Ukraina till framför allt Ryssland.⁸⁸ Under sovjettiden skickades t.ex. arbetskraft från Ukraina för att delta vid omfattande byggprojekt i såväl Sibirien som ryska fjärran östern och har sedan blivit kvar där.⁸⁹

En ny lagstiftning antogs 1990 som underlättar för personer av ukrainskt ursprung och härkomst att återvända och erbjudas medborgarskap. Hundratusentals människor har hörsammat denna möjlighet och 1999 hade totalt sju miljoner från andra f.d. sovjetrepubliker erhållit ukrainskt medborgarskap.⁹⁰

Under senare år har ukrainare i första hand lämnat landet för att arbeta utomlands. Drygt fem procent av den arbetsföra befolkningen i Ukraina har lämnat landet i detta syfte.⁹¹ Den största delen av arbetskraftsmigrationen sker till OSS-länder men ukrainska medborgare utgör också en av de största grupperna i Europa när det gäller arbetskraftsmigration. Framför allt Portugal, Spanien, Italien, Tjeckien, Polen och Ungern har stora ukrainska diasporor. Flera av dem som arbetar i EU-länder gör det dock utan erforderliga tillstånd. De grupper som migrerar i större skala och utan avsikt att bosätta sig permanent i ett tredje land utför ofta okvalificerade arbeten inom hushålls- och byggsektorn.⁹²

Ett projekt med stöd av EU och IOM som syftar till att ”matcha” 50 ukrainska migranter med portugisiska arbetsgivare, har nyligen lanserats mellan Ukraina och Portugal. Projektet innefattar också stöd till återetablering av migranterna på den ukrainska arbetsmarknaden efter fullgjord tid i Portugal. Portugal och Ukraina har också ett bilateralt avtal om arbetskraftsmigration inom byggsektorn.⁹³

⁸⁸ Hedberg och Malmberg (2008).

⁸⁹ Malynovska (2004).

⁹⁰ Ukrainas första medborgarskapslagstiftning: ”*Ukrainian Law on Ukrainian Citizenship*,” (13 nov 1991), som uppmuntrade återvandring genom beviljande av medborgarskap till personer med ukrainskt ursprung.

⁹¹ Svenska ambassaden, Kiev (2010) I denna grupp inkluderas inte de som pendlar över gränsen till andra länder för att arbeta.

⁹² Svenska ambassaden, Kiev (2010).

⁹³ EuropeAid, 2010 Se vidare www.ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/index_en.htm

Migrationsverket har under en längre tid deltagit i ett samarbete rörande asyl- och migrationsfrågor med bl.a. Ukraina inom ramen för den s.k. Söderköpingsprocessen. Detta samarbete har finansierats av bl.a. Sida.

Synen på diasporan

Stora diasporagrupper från Ukraina återfinns i dag, förutom i Ryssland och andra OSS-länder, i USA och Kanada. I syfte att knyta diasporan närmare arrangerades 1992 för första gången *”World Forum of Ukrainians”*. Tonvikten för evenemanget var de stora återvandringsströmmarna till Ukraina från forna sovjetrepubliker och beslut fattades om att aktivt och praktiskt stödja dem som ville återvända till ”moderlandets jord”. Ett särskilt ministerium upprättades⁹⁴ som bl.a. fick till uppgift att överse denna frivilliga återvandring liksom att hantera integrationsfrågor i återvandringens spår.

I ministeriets uppgifter ingår även att på olika sätt etablera relationer med den ukrainska diasporan i utlandet.

Från regeringens sida är synen på de växande utgående migrationsströmmarna tudelad och ett arbete pågår för närvarande med att ta fram en strategi om hur det ökade utflödet av ukrainska arbetskraftsmigranter ska hanteras. Å ena sidan har Ukraina, efter ett antal år av relativt god ekonomisk tillväxt, drabbats hårt av den ekonomiska krisen med hög arbetslöshet som följd. Ur denna aspekt är migrationen till gagn för så väl landet som för de enskilda individer som hittar arbete på andra håll, inte minst eftersom en stor del av de som söker sig utomlands för arbete kommer från landsbygden där möjligheterna att finna arbete är små.

Å andra sidan pekar mycket på att Ukraina, i likhet med bl.a. Ryssland och många andra länder, inom överskådlig tid kommer att drabbas av arbetskraftsbrist. Det finns en oro för att konkurrensen om arbetskraften, inte minst mellan Ukraina och Ryssland, kommer att öka framöver. Kompetensflykt i den ekonomiska krisens spår, framförallt när det gäller högutbildade ungdomar, är en realitet.

Minskande befolkning är ett allvarligt problem för Ukraina. Den politiska och ekonomiska utvecklingen på hemmaplan utgör det

⁹⁴ *Ukrainian Ministry of Nationalities and Migration.*

viktigaste incitamentet för att behålla såväl den kvalificerade som lågutbildade arbetskraften i landet.

Index som mäter utveckling

Generella mått på utveckling

BNP/Capita: Detta är det mest använda måttet på ett lands utvecklingsnivå. BNP (bruttonationalprodukt) är ett aggregerat mått på ett lands materiella välbefinnande och beaktar endast sådant som kan pris-sättas, dvs. varor och tjänster. Måttet anges ofta fördelat per invånare.

Human Development Index (HDI): UNDP:s mått på mänsklig utveckling som baserar sig på tre indikatorer: förväntad livslängd, läskunnighet i vuxen ålder (mätt i antal skolår) samt BNP/capita. HDI rangordnar 182 länder (mellan 1–182) och ytterligare 12 länder omnämns utan ranking.¹

Index som mäter utveckling utifrån politiska faktorer

Global Democracy Index (The Economist): Indexet ger ett mått på det politiska deltagandet och demokratin i ett land. Fem indikatorer används: valprocesser och pluralistiska inslag, respekt för medborgerliga rättigheter, regeringsduglighet, politiskt deltagande samt politisk kultur. Indexet rangordnar 165 länder från 1–165.²

¹ Se vidare www.hdr.undp.org/en/statistics

² Se vidare www.eiu.com

Corruption Index (Transparency International). Indexet ger ett mått på korruptionens utbredning respektive öppenheten i ett land. Totalt rangordnas 180 länder baserat på mätvärden mellan 0 och 10.³

Index som mäter utveckling utifrån ekonomiska faktorer

Global Competitiveness Index (World Economic Forum): Detta index mäter ett lands internationella konkurrenskraft. 133 länder rangordnas där det högst placerade landet hade 5,6 (Schweiz) och det lägst placerade 9,5 (Burundi) under 2009.⁴

Knowledge Economy Index (Världsbanken): Indexet mäter ett lands ”kunskapsgrad”, innovationskraft etc. utifrån indikatorer så som antal patent, utvecklingsnivå etc. Indexet listar 145 länder baserat på mätvärden mellan 0–10.⁵

Index of Economic Freedom (Heritage Foundation och Wall Street Journal): Ett index som mäter graden av ekonomisk frihet i ett land utifrån tio indikatorer, däribland företagsfrihet, handelsfrihet, skattemässiga förutsättningar, ”statens utgifter”, äganderätt, korruption, arbetsrättsliga faktorer med flera. Totalt 179 länder rangordnas utifrån mätvärden mellan 0–100. Nordkorea placerade sig sämst under 2009 (1,0) medan Hongkong låg i topp (89,7).⁶

Global Business Index (Världsbanken): Ett index som ger ett mått på förutsättningarna för att idka affärsverksamhet i ett visst land. Tio indikatorer ingår, bl.a. tidsåtgång för att registrera ett företag, lagstiftning kring äganderätt, tillståndshantering, investeringsskydd etc. Indexet rangordnar 183 länder (1–183).⁷

Index som mäter utveckling utifrån sociala faktorer

Basic Capabilities Index (Social Watch): Indexet mäter ett lands sociala utvecklingsnivå utifrån tre indikatorer: tillgång till mödravård, barnadödlighet bland barn under fem år respektive andelen barn som fort-

³ Se vidare www.transparency.org

⁴ Se vidare www.weforum.org

⁵ Se vidare www.worldbank.org

⁶ Se vidare www.heritage.org/index/

⁷ Se vidare www.doingbusiness.org

farande går i skolan i årskurs fem. Detta index använder en gradskala från 0–100 där 100 innebär att utvecklingen nått en tillfredsställande nivå. Länder som har ett BCI under 70 uppfattas befinna sig på en ”kritiskt låg utvecklingsnivå”.⁸

Legatum Prosperity Index (brittisk think-tank): Detta index identifierar nio olika drivkrafter bakom välbefinnande – ekonomiska fundamenta (tillväxtsiffror etc.), företagande och innovationsklimat, demokratiska institutioner, hälsa, utbildning, trygghet/säkerhet, samhällsstyrning, personlig frihet och socialt kapital. Utvecklingsnivån mäts sedan utifrån 79 viktade undervariabler till dessa drivkrafter. Indexet listar 104 länder som rangordnas från 1–104.⁹

Gender Related Development Index (UNDP): Ett index som mäter jämlikhet mellan könen i ett visst land. De indikatorer som ligger till grund för indexet är könsskillnader i förväntad livslängd, läskunnighet i vuxen ålder, andelen kvinnor i utbildning samt förväntad inkomst. Detta index är egentligen ett underindex till HDI och listar därmed, liksom HDI, 182 länder.¹⁰

Happy Planet Index (New Economics Foundation): Detta index mäter mänskligt välbefinnande och miljömässig påverkan, inte, som man kan tro, vilket land som är ”lyckligast” i världen. De indikatorer som vägs samman är upplevd tillfredsställelse med livet, förväntad livslängd vid födseln samt ekologiskt och miljömässigt avtryck/capita. Totalt 178 länder tilldelades under 2009 en HPI-ranking. Costa Rica placerade sig i topp (76,1) och Zimbabwe längst ned (16,6).¹¹

Satisfaction with Life Index (University of Leicester): Detta index ger ett subjektivt mått på ett lands utvecklingsnivå utifrån individers upplevda hälsa och välbefinnande samt utbildningsnivå. Uppgifterna baserar sig på djupintervjuer. 178 länder rangordnas. Under 2009 var mätvärdenas spännvidd mellan 100 (lägst) och 273,4 (högst).¹²

⁸ Se vidare www.socialwatch.org

⁹ Se vidare www.prosperity.com

¹⁰ Se vidare www.hdr.undp.org

¹¹ Se vidare www.happyplanetindex.org

¹² Se vidare www.en.wikipedia.org/wiki/Satisfaction_with_Life_Index

Child Development Index (Save the Children, UK): Indexet mäter utveckling utifrån ett barnperspektiv. Tre indikatorer används: hälsa (mätt i barnadödlighet under 5 år), undernäring (mätt i undervikt bland barn under 5 år) samt utbildning (mätt i andelen barn i skolåldern som inte går i skolan). 143 länder rankas.¹³

Gini index/Gini-koefficient: Måttet ger en indikation på inkomstfördelningen i ett land. Ju närmare 0 ett land befinner sig, desto jämnare är fördelningen, ju närmare 100, desto större är de sociala klyftorna. En gini-koefficient som är högre än 60 indikerar att välståndet i landet är extremt ojämnt fördelat; 50–60 innebär mycket stor ojämlikhet och 40–50 indikerar att ojämlikheten är stor. En gini-koefficient på mellan 30–40 signalerar att välståndsfördelningen befinner sig på en måttlig nivå.

¹³ Se vidare www.savethechildren.org.uk/en/docs/child-development-index

Tabell 1

Utvecklingsindex	Bosnien-Hercegovina	Etiopien	Indien
	placering (mätvärde)	rank (mätvärde)	rank (mätvärde)
BNP/capita (USD - 2009 års siffror från IMF)	89 (4,236)	170 (418)	139 (1,033)
HDI (HDR 2009, siffror från 2007)	76	171	134
Global Democracy Index (2008)	86 (5,7)	105 (4,52)	35 (7,8)
Corruption Index 2009 (Transparency International)	99 (3,0)	120 (2,7)	84 (3,4)
Global Competitiveness Index (2009-2010)	109 (3,53)	118 (3,43)	49 (4,30)
Knowledge Economy Index (2009)	79 (4,68)	141 (0,91)	109 (2,95)
Index of Economic Freedom	110 (56,2)	136 (51,2)	124 (53,8)
Doing Business Index (2008-2009)	116	107	133
Basic Capabilities Index (2009)	98	53	68
Legatum Prosperity Index (2009)	*	*	45
Gender Related Development Index (2009)	*	144	114
Happy Planet Index (2009)	65 (45,0)	124 (28,1)	35 (53,0)
Satisfaction with Life Index (2006)	137	153	125
Child Development Index	*	122 (36,43)	100 (26,62)
Ginikoefficient (UNDP) efter mätvärde (år)	35,8 (2009)	29,8 (2009)	36,8 (2009)

Utvecklingsindex	Irak	Kina	Somalia
	rank (mätvärde)	rank (mätvärde)	rank (mätvärde)
BNP/capita (USD - 2009 års siffror från IMF)	115 (2,245)	99 (3,566)	*
HDI (HDR 2009, siffror från 2007)	*	92	*
Global Democracy Index (2008)	116 (4,00)	136 (3,04)	*
Corruption Index 2009 (Transparency International)	176 (1,5)	79 (3,6)	180 (1,1)
Global Competitiveness Index (2009-2010)	*	29 (4,74)	*
Knowledge Economy Index (2009)	*	81 (4,47)	*
Index of Economic Freedom	*	140 (51,0)	*
Doing Business Index (2008-2009)	153	89	*
Basic Capabilities Index (2009)	88	97	*
Legatum Prosperity Index (2009)	*	75	*
Gender Related Development Index (2009)	*	75	*
Happy Planet Index (2009)	79 (42,6)	20 (57,1)	*
Satisfaction with Life Index (2006)	*	82	
Child Development Index	*	32 (5,06)	135 (53,13)
Ginikoefficient (UNDP) efter mätvärde (år)	*	41,5	*

* uppgift saknas

Utvecklingsindex	Turkiet	Ukraina	Sverige
	rank (mätvärde)	rank (mätvärde)	rank (mätvärde)
BNP/capita (USD - 2009 års siffror från IMF)	58 (8,427)	109 (2,538)	12 (43,147)
HDI (HDR 2009, siffror från 2007)	79	85	7
Global Democracy Index (2008)	87 (5,69)	53 (6,94)	1 (9,88)
Corruption Index 2009 (Transparency International)	61 (4,4)	146 (2,2)	3 (9,2)
Global Competitiveness Index (2009-2010)	61 (4,16)	82 (3,95)	4 (5,51)
Knowledge Economy Index (2009)	61 (5,07)	51 (6,58)	2 (9,51)
Index of Economic Freedom	67 (63,8)	162 (46,4)	21 (72,4)
Doing Business Index (2008-2009)	73	142	18
Basic Capabilities Index (2009)	92	98	plus 99
Legatum Prosperity Index (2009)	69	61	3
Gender Related Development Index (2009)	70	69	5
Happy Planet Index (2009)	83 (41,7)	95 (38,1)	53 (48)
Satisfaction with Life Index (2006)	133	174	7
Child Development Index	48 (7,12)	*	13 (1,3)
Ginikoefficient (UNDP) efter mätvärde (år)	43,2 (2009)	28,2 (2009)	25,0 (2009)

* uppgift saknas

Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt – om förmedling av brottsskadedestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
13. Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.
19. Lärning – en bro mellan skola och arbetsliv. U.
20. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Fi.
21. Bättre marknad för tjänstehundar. Jo.
22. Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Fö.
23. Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. N.
24. Avtalad upphovsrätt. Ju.
25. Viss översyn av verksamhet och organisation på informations säkerhetsområdet. Fö.
26. Flyttningsbidrag och unionsrätten. A.
27. Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. N.
28. Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. U.
29. En ny förvaltningslag. Ju.
30. Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. N.
31. Första hjälpen i psykisk hälsa. S.
32. Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. UD.
33. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
34. På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksställningar. Ku.
35. Kunskap som befrielse? En metanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. U.
36. Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. U.

37. Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet. IJ.
38. Mutbrott. Ju.
39. Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. S.
40. Cirkulär migration och utveckling
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster
och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. Ju.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottsskadestånd. [1]
- Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
- Allmänna handlingar i elektronisk form
– offentlighet och integritet. [4]
- Partsyn enligt rättegångsbalken. [14]
- Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]
- Avtalad upphovsrätt. [24]
- En ny förvaltningslag. [29]
- Mutbrott. (38)
- Cirkulär migration och utveckling
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. [40]

Utrikespartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. [32]

Försvarsdepartementet

- Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. [22]
- Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. [25]

Socialdepartementet

- Första hjälpen i psykisk hälsa. [31]
- Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. [39]

Finansdepartementet

- Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]
- En reformerad budgetlag. [18]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. [20]

Utbildningsdepartementet

- Skolgång för alla barn. [5]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]
- Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. [19]
- Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. [28]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [33]
- Kunskap som befrielse? En metaanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. [35]
- Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. [36]

Jordbruksdepartementet

- Den framtida organisationen för vissa fiskerifrågor. [9]
- Bättre marknad för tjänstehundar. [21]

Miljödepartementet

- Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]
- Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]
- En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]
- Prissatt vatten? [17]

Näringsdepartementet

- Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. [23]

Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. [27]
Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. [30]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. [7]

Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. [16]

Sverige för nyanlända utanför flyktingmottandet. [37]

Kulturdepartementet

Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]

I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]

På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. [34]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flyttningsbidrag och unionsrätten. [26]