

Cirkulär migration och utveckling

– förslag och framåtblick

*Slutbetänkande av Kommittén för cirkulär
migration och utveckling*

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:28

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 2011

ISBN 978-91-38-23559-1
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 faktorer som påverkar migranternas möjligheter att röra sig mellan Sverige och sina ursprungsländer. I uppdraget ingår att kartlägga rörelsemönster och analysera hur ökad rörlighet kan bidra till utveckling i migranternas ursprungsländer såväl som 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 utvecklings-effekterna 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 förordade den 6 oktober 2009 riksdagsledamöterna Mikael Cederbratt (m), Fredrick Federley (c), Anna Kinberg Batra (m), Kalle Larsson (v), Ulf Nilsson (fp), Désirée Pethrus (tidigare 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, ämnesrådet (tidigare 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 istället departementssekreteraren Jens Ölander. Genom beslut den 28 september 2010 entledigades ämnesrådet Eva Tobisson från sin expertfunktion i kommittén och vid samma tillfälle förordnades istället departementssekreteraren Måns Fellesson.

Den 17 augusti 2009 anställdes departementsrådet Peter Springfeldt som huvudsekreterare i kommittén. Som sekreterare anställdes den 15 oktober 2009 Anna Tillander vars anställning förlängdes genom beslut den 18 februari 2010 samt 21 juni 2010. Den 4 januari 2010 anställdes departementssekreteraren Helena Reitberger som sekreterare. Helena Reitberger avslutade sin anställning den 30 juni 2010 och hovrättsassessorn Therese Larsson Dozet anställdes den 26 augusti 2010 som sekreterare i kommittén.

Kommittén, som har antagit namnet Kommittén för cirkulär migration och utveckling (CiMU), överlämnade 28 maj 2010 delbetänkandet *Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas* (SOU 2010:40) innehållande en kartläggning av cirkulär migration och dess koppling till utveckling.

Kommittén överlämnar härmed slutbetänkandet *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick* (SOU 2011:28). Till slutbetänkandet fogas två reservationer. Uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm i mars 2011

Mikaela Valtersson

Mikael Cederbratt

Anna Kinberg Batra

Ulf Nilsson

Maria Stenberg

Fredrick Federley

Kalle Larsson

Désirée Pethrus

Göte Wahlström

/Peter Springfeldt
Therese Larsson Dozet
Anna Tillander

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	29
Författningsförslag	49
1 Kommitténs uppdrag och arbete	61
1.1 Kommitténs uppdrag.....	61
1.2 Kommitténs arbete	62
2 Centralt från analysen i delbetänkandet	65
2.1 Vad är cirkulär migration?	65
2.2 Spontan cirkulär migration har störst potential för utveckling	66
2.3 Många har erfarenhet som cirkulärmigranter.....	67
2.4 Cirkulär migration och utveckling – alla är potentiella vinnare	68
2.5 Det är många olika typer av faktorer som påverkar utveckling	69
2.6 Diasporor har en viktig roll i ursprungslandets utveckling	70
2.7 Tillståndsformen för bosättning i Sverige och levnadsvillkoren av avgörande betydelse för rörligheten	71

2.8	Globaliseringen skapar nya förutsättningar för deltagande och närvaro i vardagsliv och samhällsliv i flera länder	72
2.9	Utgångspunkter i det svenska samhället för en politik för cirkulär migration och utveckling	73
3	Några grupper av migranter	75
3.1	Inledning	75
3.2	Reformen för arbetskraftsinvandring bidrar till fler cirkulära migranter	76
3.3	Arbetskraftsinvandrare	77
3.4	Internationella studenter	78
3.5	Egenföretagare	81
4	Underlätta för cirkulär migration	83
4.1	Huvuddragen i gällande rätt avseende migration	84
4.1.1	Inledning	84
4.1.2	Fri rörlighet för EES-medborgare	85
4.1.3	Tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatta i Sverige	86
4.1.4	Kortare vistelser	88
4.1.5	Folkbokföring och medborgarskap	89
4.1.6	Allmänt om uppehållstillstånd	90
4.1.7	Asyl	91
4.1.8	Vidarebosättning	93
4.1.9	Arbetskraftsinvandrare	93
4.1.10	Egenföretagare	95
4.1.11	Internationella studenter	96
4.1.12	Gästforskare	97
4.1.13	Familjeanknytning	97
4.2	Permanent uppehållstillstånd, återkallelse och bosättningskrav	99
4.2.1	Nuvarande bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning	99

4.2.2	Överväganden och förslag om möjlighet till längre vistelsetider utomlands för den med permanent uppehållstillstånd	102
4.2.3	Överväganden kring uppehållstillstånd och bosättningskravet.....	109
4.3	Återvinning av medborgarskap	112
4.3.1	Nuvarande krav på återvinning av medborgarskap...	112
4.3.2	Överväganden och förslag om att förenkla kraven för att återvinna svenskt medborgarskap	114
4.4	Arbetskraftsinvandrare	115
4.4.1	Inledning	115
4.4.2	Förslag om möjlighet att få arbetstillstånd under en längre period än fyra år.....	116
4.4.3	Förslag om avbrott i kvalificeringsperioden för permanent uppehållstillstånd	118
4.4.4	Förenklingar i regelverket för spårbyte från tidigare asylsökande till arbetskraftsinvandrare.....	120
4.4.5	Förslag om familjeåterförening för spårbytare.....	126
4.4.6	Upprätthålla goda arbetsvillkor för arbetskraftsinvandrare	127
4.5	Egenföretagare	134
4.5.1	Näringsidkare som arbetskraftsinvandrare	134
4.5.2	Stöd till företagare med utländsk bakgrund som vill starta verksamhet i ursprungslandet.....	139
4.6	Internationella studenter	144
4.6.1	Tillståndsformen för internationella forskarstudenter.....	144
4.6.2	Förslag om arbetstillstånd för medföljande till internationella studenter	149
4.6.3	Förslag om förlängd tid för uppehållstillstånd för studier.....	150
4.6.4	Stipendier till internationella studenter.....	153
4.6.5	Samarbeten mellan universitet i Sverige och i tredje land.....	155
4.6.6	Handläggningen av tillstånd för internationella studenter.....	156
4.6.7	Omhändertagande av internationella studenter	158
4.7	Bilaterala avtal om feriearbete	159

5	Portabilitet av sociala trygghetsförmåner	161
5.1	Inledning	161
5.2	Huvuddragen i gällande rätt avseende socialförsäkringsförmåner	162
5.2.1	Reglering på olika nivåer.....	162
5.2.2	Socialförsäkringsbalken	163
5.2.3	Samordning inom Norden.....	166
5.2.4	Samordning inom EU/EES och Schweiz	166
5.2.5	Avtal mellan EU och tredje land.....	169
5.2.6	Pågående arbeten inom EU	169
5.2.7	Avtal mellan Sverige och tredje land.....	170
5.2.8	Försäkringstillhörighet och export av förmåner inom EU	171
5.3	Kartläggning av vilka socialförsäkringsförmåner som kan exporteras till tredje land	172
5.3.1	Vilka arbetsbaserade förmåner kan tas med från Sverige till tredje land?	172
5.3.2	Vilka bosättningsbaserade förmåner kan tas med från Sverige till tredje land?	173
5.4	Överväganden kring portabilitet och dess betydelse för cirkulär migration.....	175
5.5	Överväganden kring ålderspensionärer.....	177
5.6	Underlätta återinträde i det svenska systemet.....	180
5.7	Export av arbetslöshetsersättning	182
5.7.1	Bakgrund	182
5.7.2	Kort om den svenska arbetslöshetsförsäkringen	183
5.7.3	Arbetslöshetsförsäkringen inom EU/EES-området	184
5.7.4	Export av arbetslöshetsersättning inom EU/EES-området.....	184
5.7.5	Arbetslöshetsförsäkringen och tredje land	187
5.7.6	Överväganden och förslag om export av arbetslöshetsersättning till tredje land.....	188

6	Öka de positiva utvecklingseffekterna av cirkulär migration.....	191
6.1	Utvecklingseffekter genom aktiviteter hos diasporan i Sverige.....	193
6.1.1	Remitteringar	193
6.1.2	Diasporans engagemang i utveckling	197
6.2	Utvecklingseffekter som en följd av en cirkulär flyttning eller ett tidsbegränsat återvändande.....	202
6.2.1	Tillfälligt återvändande som volontärer för att främja utvecklingen i ursprungslandet	203
6.2.2	Kvalificerad arbetskraft och deras möjligheter till tidsbegränsade insatser i ursprungslandet.....	205
6.3	Cirkulär migration och ursprungslandets roll för att underlätta positiv påverkan på utvecklingen	207
6.4	Utvecklingseffekter i Sverige genom den svenska diasporan utomlands.....	208
7	Arbete med cirkulär migration och utveckling inom EU och vid svenska myndigheter.....	211
7.1	Inom EU pågår ett arbete kring cirkulär migration och utveckling	211
7.2	Underlag för en politik för cirkulär migration och utveckling	213
7.3	Flera av statens myndigheter och bolag arbetar med frågor som rör cirkulär migration och utveckling	216
7.3.1	Behov finns av att informera myndigheter om cirkulär migration och utveckling.....	216
7.3.2	Sida och Migrationsverket kan samverka.....	217
7.3.3	Flera myndigheter och statliga bolag ger stöd till egna företagare med utländsk bakgrund	217
7.3.4	Integration och arbetsmarknad är av stor betydelse för cirkulär migration	218
7.3.5	Validering och erkännande av tredjelandsmedborgares yrkes- och utbildningskvalifikationer	220

7.3.6	Sveriges måste vara attraktivt för cirkulär migration	222
7.3.7	Praktiska förutsättningar för cirkulär migration.....	225
8	Förslagens konsekvenser	231
8.1	Inledning.....	231
8.2	Ekonomiska konsekvenser	232
8.2.1	Samhällsekonomiska konsekvenser	232
8.2.2	Konsekvenser för Migrationsverket och rättsväsendet.....	235
8.2.3	Ekonomiska konsekvenser för andra myndigheter och organisationer m.m.....	238
8.3	Jämställdhets- och barnkonsekvensanalys.....	240
8.3.1	Jämställdhet och cirkulär migration.....	240
8.3.2	Barn och cirkulär migration	241
8.4	Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	244
9	En framtida politik för cirkulär migration och utveckling	245
	Författningskommentar	253
	Reservationer	261
	Käll- och litteraturförteckning.....	269
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv	275
Bilaga 2	Statistik över arbetskraftsinvandring och internationella studenter	289

Sammanfattning

Bakgrund

Kommittén har utförligt och på ett övergripande plan i ett delbetänkande (SOU 2010:40) kartlagt och diskuterat cirkulär migration och utveckling. Denna kartläggning och diskussion utgör en grund för kommitténs ställningstaganden och förslag i detta slutbetänkande.

En för kommittén central fråga är hur man ska se på begreppet cirkulär migration. Kommittén anser att det inte är lämpligt med en strikt definition av begreppet utan menar att alla migrationsrörelser som innefattar en rörelse till ett land och sedan åter till ursprungslandet är en form av cirkulär migration. I en del fall upprepas rörelsen flera gånger och blir en återkommande cirkulär migration.

Kommittén har som en följd av sina diskussioner om cirkulär migration konstaterat att man måste lägga ett livsperspektiv på migration för att fullt förstå vad som sker och vilken påverkan är på utvecklingen. Personer som invandrat till vårt land kan senare bli cirkulärmigranter. Några migranter flyttar flera gånger mellan olika länder och de flesta migranter rör sig frekvent mellan olika länder utan att för den skull i formell mening flytta. Vi menar vidare att målgrupp för denna politik är alla migranter oberoende av varför de kommit till Sverige eller på vilken grund de fått uppehållstillstånd, samt oberoende varför en migrant lämnar Sverige och kanske återvänder.

För att beskriva den del av den cirkulär migrationen som är mätbar i den officiella statistiken lät kommittén Statistiska centralbyrån (SCB) göra en bearbetning av befintlig statistik. I förhållande till statistiken definieras cirkulärmigranter som alla individer som flyttat över en nationsgräns minst två gånger. Statistiken visar att fler än 2 000 000 cirkulära flyttningar som involverat Sverige gjorts sedan 1969. Mer än 850 000 personer har gjort cirkulära flyttningar till eller från Sverige, cirka 280 000 av dem bor för närvar-

ande här. En stor del av cirkulärmigranterna är personer födda i Sverige. Bland de utrikes födda kommer de flesta från ett annat nordiskt land. Geografisk närhet har synbart stor betydelse för migrationen, men samtidigt sätter globaliseringen tydliga spår på migrationsmönstren. Den inomnordiska cirkulära migrationen dominerade stort fram till 1990-talet, men sedan dess har den minskat något samtidigt som migrationsutbytet med EU:s medlemsstater och länder som Indien och Kina har ökat.

I den internationella debatten om cirkulär migration framställs ofta hela fenomenet såsom något där det finns tre vinnare. Cirkulärmigranten själv vinner på sin flyttning genom att han eller hon förbättrar sina levnadsvillkor och breddar sin kompetens och erfarenhet. Landet migranten flyttar till får ett tillskott av erfarenhet och kompetens och migranten fyller en lucka på arbetsmarkanden som annars hade varit svår att fylla. Ursprungslandet får tillbaka såväl pengar som migranterna sänder till sina familjer och som de använder på bästa sätt, som kompetens och erfarenhet genom att migranten återvänder för längre eller kortare tid till ursprungslandet. Kommittén visar också att kunskap, erfarenheter och värderingar förs tillbaka till ursprungslandet från diasporor även när det inte är förknippat med en regelrätt flyttning. Kommittén ställer sig i allt väsentligt bakom denna positiva syn på cirkulär migration och utveckling.

I många länder, också inom EU, likställs cirkulär migration med program för migrationsutbyte mellan länder, ofta begränsade till vissa begränsade delar av arbetsmarknaden. Vanligen är det ett program grundat på ett bilateralt avtal mellan länder. Kommittén kallar detta för *styrd* cirkulär migration och förordar i stället att man ska främja *spontan* cirkulär migration, dvs. ett system där individen själv bestämmer när han eller hon ska migrera och där arbetsgivaren själv avgör om man ska anställa arbetskraft från tredje land. Med detta synsätt som grund är alla migranter i Sverige potentiella cirkulärmigranter. Analogt till detta är alla personer födda i Sverige potentiella cirkulärmigranter eftersom ingen vet om någon av dem i en framtid kommer att flytta från Sverige och i ett senare skede komma tillbaka hit igen. Forskning och erfarenhet har visat att för att skapa förutsättningar för integration och i fortsättningen kanske en cirkulär migration, är en tillståndsform där migranten själv i största omfattning kan bestämma över sitt liv det mest fördelaktiga.

Utveckling är ett mycket sammansatt område och det är ett stort antal faktorer som påverkar ett lands utveckling. Kommittén menar dock att en enskild migrant genom sin verksamhet och sitt beteende kan påverka utvecklingen i sitt ursprungsland. Det kan exempelvis vara fråga om att en migrant sänder hem pengar till familjen, vilket kanske möjliggör barns skolgång eller sjukhusbesök. En del av de hemsända pengarna används också till investeringar. Vidare tar migranten med sig sin kompetens och kunskap samt nya värderingar vid längre eller kortare vistelser i ursprungslandet.

Kommittén menar att diasporor spelar en viktig roll i ursprungslandets utveckling. Många i diasporan är starkt engagerade i utvecklingen i ursprungsländerna antingen på individuell basis eller i sammanlutningar av landsmän eller i diasporaorganisationer. Av Sveriges befolkning är 14 procent födda utomlands.

På motsvarande sätt har Sverige en diaspora utomlands. Uppskattningsvis bor 250 000 svenskar utomlands. Vidare har 170 000 utrikesfödda migranter, som en period bott i Sverige, under 2000-talet flyttat utomlands. Denna svenska diaspora utomlands har betydelse för utvecklingen i Sverige.

Utgångspunkter

En viktig utgångspunkt för kommittén är att migration är något positivt och utvecklande för vårt samhälle. Den demografiska utvecklingen i Sverige och behovet på arbetsmarknaden underbygger behovet av migration. För att kunna konkurrera om internationell arbetskraft måste Sverige vara ett attraktivt land för migranter.

Kommittén har sett reformen för arbetskraftsinvandring från december 2008 som en bas att utgå från i sina förslag. Under de två år som det nya regelverket har varit i kraft har drygt 14 000 arbetskraftsinvandrare per år kommit till Sverige, för en längre eller kortare period av arbete. Drygt en tredjedel av dessa är personer med hög utbildning, medan ungefär hälften har ingen eller kort utbildning.

Kommittén har i sitt arbete särskilt undersökt tre grupper av migranter och på vilket sätt dessa kan bidra till utveckling. Samtidigt betonas att alla migranter oberoende av vilken anledningen var till att de kom till Sverige har en potential att påverka utvecklingen i sina ursprungsländer. Bland de särskilda grupperna handlar det om arbetskraftsmigranter som går direkt in på arbetsmarkna-

den i Sverige och fyller ett behov här. Många av dem är inriktade på att återvända till ursprungslandet med sina nya erfarenheter. Internationella studenter kan genom sin vistelse i Sverige bygga på sin kompetens och erfarenhet, vilket i förlängningen kan vara utvecklande för ursprungslandet. Näringsidkare med utländsk bakgrund som startar verksamhet i ursprungslandet bidrar till utveckling och skapar sysselsättning. På samma sätt bidrar näringsidkare som startar verksamhet i Sverige till utvecklingen och sysselsättningen här.

Underlätta för cirkulär migration

I syfte att förenkla för cirkulärmigranter att flytta mellan olika länder har kommittén gjort överväganden kring permanent uppehållstillstånd och bosättningskrav. Kommittén föreslår en undantagsregel från bestämmelsen om att permanent uppehållstillstånd ska återkallas när bosättningen upphör. Förslaget innebär att ett permanent uppehållstillstånd får återkallas tidigast när fem år har förflutit efter det att bosättningen i Sverige upphörde. En förutsättning för detta är att en anmälan om att uppehållstillståndet ska bestå görs före avresan. Denna undantagsregel innebär en trygghet för migranten genom att kopplingen till Sverige finns kvar trots att bosättningen för en viss tid upphör.

En ökande globalisering innebär nya krav på politiken och utlänningslagstiftningen. Kommittén menar att det på sikt bör vara möjligt att överväga förändringar i grundläggande begrepp som bosättningskravet i lagstiftningen.

Kommittén har uppmärksammat att en naturaliserad svensk medborgare i en del fall kan tvingas ge upp sitt svenska medborgarskap i samband med en flyttning tillbaka till sitt ursprungsland. Detta är vanligast i de fall när ursprungslandet generellt inte accepterar dubbelt medborgarskap eller inte accepterar dubbelt medborgarskap för vissa politiska eller statliga tjänster. För att förenkla möjligheterna till cirkulär migration föreslår kommittén att kraven för att återvinna det svenska medborgarskapet förenklas något. Kommittén föreslår att kravet på hemvist i Sverige under sammanlagt tio år inte längre ska behöva vara uppfyllt före arton års ålder. En stark anknytning till Sverige grundad på tio års hemvist kan uppnås även om hemvisten har varit under tiden som vuxen.

Arbetskraftsinvandrare

Kommittén menar att det bör kunna komma fler arbetskraftsmigranter till Sverige. Det råder brist på utbildad arbetskraft på delar av arbetsmarknaden, vilket kan komma att förstärkas av den demografiska strukturen. Många av arbetskraftsmigranterna är redan från början inställda på att bli cirkulärmigranter och har med sina nya erfarenheter från arbetsmarknaden goda möjligheter att bidra till utvecklingen i sina ursprungsländer. Detta gör dem speciellt intressanta utifrån aspekten migration och utveckling.

I syfte att göra regelverket för arbetskraftsinvandring mer flexibelt föreslås att tidsbegränsade arbetstillstånd ska kunna ges under en sammanlagd längre tid än fyra år om det finns särskilda skäl. Förslaget underlättar för personer som inte har för avsikt att bosätta sig i Sverige, men som periodvis under kortare perioder vill arbeta i Sverige. Förslaget underlättar också för personer som under perioder stått utanför arbetsmarknaden exempelvis på grund av föräldraledighet eller sjukskrivning.

Ett annat förslag som syftar till att göra regelverket mer flexibelt och därigenom underlätta för arbetskraftsmigranter är att tiden för att kvalificera sig för ett permanent uppehållstillstånd i Sverige förlängs. Förslaget innebär att den sammanlagda kvalificeringstiden om fyra år med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete ska vara uppfylld inom åtta år i stället för som i dag inom fem år.

De krav som ställs på ett så kallat spårbyte till arbetskraftsinvandrare för personer som fått avslag på sin asylansökan har lett till att det är en begränsad grupp som kvalificerar sig för ett byte, även om antalet ansökningar som bifalls ökat något det senaste året. Dessutom är det många ansökningar som avvisas. Mot bakgrund av detta har kommittén funnit skäl att föreslå vissa lättnader i kraven för spårbyte för tidigare asylsökande. Förenklingarna består i att kravet på minst sex månaders anställning för att kvalificera sig som arbetskraftsinvandrare ändras till tre månaders anställning. Vidare införs en möjlighet att uppfylla kraven för spårbyte genom två anställningar. Tidsfristen för lämna in en ansökan, efter laga kraftvunnet beslut, bör enligt kommittén förlängas från två till fyra veckor. Kommittén föreslår också att familjemedlemmar, som inte själva varit asylsökande, ska kunna få uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som gjort ett spårbyte från tidigare asylsökande till arbetskraftsinvandrare.

För att vårda reformen för arbetskraftsinvandring menar kommittén att eventuella problem med tillämpningen måste rättas till. Reformen fyller i stort sitt syfte, men inom vissa branscher har det förekommit att arbetsgivare inte lever upp till kraven enligt regelverket. Kommittén anser att problematiken kring att vissa arbetsgivare inte uppfyller utlovade arbetsvillkor kräver en bred översyn inom en snar framtid.

Egenföretagare

En viktig grupp migranter såväl för utvecklingen i Sverige som i ursprungslandet är egenföretagare. Kommittén konstaterar att regelverket för invandring av näringsidkare från tredje land möjliggör för migranter att flytta hit med en befintlig rörelse eller starta en rörelse här. Kommittén menar att det är önskvärt att fler egenföretagare kommer till Sverige och har därför undersökt vilka svårigheter som kan finnas för denna grupp. En grundfråga är vilka krav som bör ställas på affärsplanen som är grunden för ansökan och vem som bäst kan bedöma en sådan.

Kommittén föreslår att regeringen ger en oberoende aktör i uppdrag att undersöka hur den ekonomiska bedömningen av företagsplaner bör gå till och vilket underlag som bör krävas av den sökande. Syftet är att underlätta rörlighet och göra det möjligt för fler näringsidkare att komma till Sverige och starta verksamhet här.

För att främja migrationens utvecklingspotential för ursprungsländerna ska ett stöd, framför allt rådgivning, erbjudas till entreprenörer med ursprung i utvecklingsländer som vill starta verksamhet i sina hemländer. Ett projekt som inriktats på att stödja företagare i post-konfliktländer har tidigare funnits och kommittén menar att det är av stor vikt att detta får en fortsättning. Därtill finns ett behov av att öka målgruppen till att även innefatta personer från andra utvecklingsländer.

Internationella studenter

En stor och viktig grupp migranter är internationella studenter. Detta är en grupp migranter som har ökat stadigt i antal under senare år, dock har antalet ansökningar till höstterminen minskat kraftigt jämfört med föregående år till följd av införandet av avgif-

ter för internationella studenter från tredje land. De internationella studenterna kan redan som en utgångspunkt betraktas som cirkulärmigranter i och med att deras intention vanligen är att vistelsen i Sverige ska vara tidsbegränsad. Samtidigt utbildar de sig i Sverige och återvänder till sitt ursprungsland med nyförvärvade kunskaper och erfarenheter som kan bidra till ursprungslandets utveckling. Kommittén lämnar flera förslag som kan bidra till att fler internationella studenter kommer till Sverige för att studera och på så sätt bidra till utvecklingen i såväl Sverige som i ursprungslandet.

För den som antagits till utbildning på forskarnivå föreslår kommittén att det ska införas en ny tillståndsförmå, uppehållstillstånd för doktorander. Denna tillståndsförmå ska exempelvis innebära en möjlighet att kvalificera sig för ett permanent uppehållstillstånd.

Kommittén föreslår att familjemedlemmar till den som har beviljats uppehållstillstånd för studier vid universitet eller högskola, och som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd, även ska kunna beviljas arbetstillstånd. Detta kan dels höja Sveriges attraktionskraft för internationella studenter, dels innebära ett i många fall kvalificerat tillskott av arbetskraft i Sverige. Om den medföljande genom att arbeta i Sverige vidgar sin kompetens och erfarenhet kan detta vid ett återvändande bidra positivt till utvecklingen i ursprungslandet.

Kommittén föreslår vidare att internationella studenter ska kunna stanna i Sverige under sex månader efter avslutade studier för att kunna hitta ett förvärvarbete här. Om de hittar ett arbete i Sverige kan de dels bidra till den svenska arbetsmarknaden, dels komplettera sin utbildning med arbetserfarenhet vilket kan ha betydelse vid ett framtida eventuellt återvändande till ursprungslandet.

Kommittén har konstaterat att införandet av avgifter för internationella studenter från tredje land vid studier vid svenska universitet och högskolor har medfört att färre studenter kommer hit. Detta kan vara negativt för personer från fattiga länder, dvs. de länder som har mest att vinna på att ungdomar utbildar sig. Regeringen har infört ett stipendiesystem för studenter från tredje land. Kommittén anser dock att stipendieverksamheten bör utökas så att fler internationella studenter från tredje land kan beviljas stipendier för att studera i Sverige. Kommittén föreslår därför att det stipendieprogram som riktar sig till alla studenter från tredje land utökas med ytterligare 30 miljoner kronor. Det stipendieprogram som administreras av Svenska institutet och som riktar sig till studenter

från länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete föreslås utökas med ytterligare 20 miljoner kronor. Detta stipendieprogram bedömer kommittén vara av särskild vikt för att främja cirkulär migration och utveckling.

Portabilitet av sociala trygghetsförmåner

Inom EU finns en samordning av den sociala tryggheten som är en förutsättning för den fria rörligheten, men som också verkar som ett incitament för invånarna att röra sig mellan länderna. Möjligheten till social trygghet har även stor betydelse för rörligheten gentemot tredje land. En möjlighet att kunna ta med sig intjänade rättigheter från ett land till ett annat kan vara av avgörande betydelse för ett beslut att röra sig mellan länderna. De svenska socialförsäkringsförmånerna är antingen bosättnings- eller arbetsbaserade. I stor utsträckning är de arbetsbaserade förmånerna portabla. Exempelvis kan inkomstgrundad ålderspension tas med till vilket land som helst i världen.

Kommittén har kartlagt vilka av de sociala trygghetsförmånerna som det är möjligt att ta med sig till tredje land och samtidigt övervägt möjligheten att öka portabiliteten av bosättningsbaserade förmåner i förhållande till tredje land. Kommittén framhåller att det är angeläget att arbetet med att utveckla portabilitet av förmåner samt samordning av social trygghet mellan Sverige och tredje land, samt mellan EU och tredje land, fortsätter och att det utvecklas ytterligare. Vidare bör Sverige i samarbetet med tredje land stödja dem i arbetet med att utveckla sin socialförsäkring. Mot bakgrund av att de bosättningsbaserade förmånerna är skattefinansierade, att det finns risker för dubbelförsäkring, utebliven reciprocitet samt att ett sådant förslag skulle innebära en stor förändring i socialförsäkringens grundläggande konstruktion, konstaterar dock kommittén att en förändring mot ökad portabilitet beträffande de bosättningsbaserade förmånerna för närvarande inte är aktuell.

Kommittén har övervägt förändringar gällande den sjukpenninggrundade inkomsten (SGI) för en person som arbetar utomlands. Kommittén föreslår att den som arbetat utomlands och återvänder inom fem år, inom en efterskyddstid på tre månader från och med dagen efter återkomsten till Sverige, bör återfå lägst den SGI som gällde omedelbart före avresan. Ytterligare överväganden med anledning av ett sådant förslag eller utarbetande av alternativa

lösningar överlämnar vi åt *Parlamentariska socialförsäkringskommittén*.

För att förenkla och främja den cirkulära migrationen anser kommittén att det i samma utsträckning som inom EU borde vara möjligt för arbetssökande med arbetslöshetsersättning att under vissa förutsättningar söka arbete i tredje land under tre månader med bibehållen svensk arbetslöshetsersättning. Den slutliga utformningen av ett sådant förslag behöver dock ses över ytterligare.

Öka de positiva utvecklingseffekterna av cirkulär migration

Centralt i kommitténs uppdrag är att utreda hur migrationens positiva utvecklingseffekter kan främjas. Den utveckling som migranterna bidrar med sker både genom den cirkulära migration som redan sker och genom de kopplingar och relationer till hemlandet som migranterna har även medan de befinner sig i Sverige. Kommittén menar att statens roll är att på olika sätt understödja och underlätta dessa redan pågående processer och därigenom förstärka den utvecklingspotential som finns.

Utvecklingseffekter genom aktiviteter hos diasporan

Alltmer uppmärksammat internationellt och numera även i Sverige är de stora flöden av pengar, remitteringar, som migranter sänder hem till sina familjer i ursprungsländerna. Summan av dessa privata pengar uppskattas vara flera gånger större än det totala bistånd som de utvecklade länderna sänder till utvecklingsländer.

Kommittén konstaterar att de avgifter som i dag tas ut av banker och olika finansinstitut för att sända hem pengar till sin familj i många fall är oproportionerligt höga. Kommittén föreslår därför att regeringen ger exempelvis Konsumentverket i uppdrag att i sin konsumentupplysning efter Världsbankens och internationella förebilder konstruera en tjänst på Internet där man som konsument kan finna billigaste tjänsten för att föra över en given summa pengar till ett givet land. En sådan tjänst medför att en större del av pengarna kommer fram till mottagaren och där bidrar till utvecklingen.

Kollektiva remitteringar, av diasporan insamlade pengar som används för att ge ett stöd till ursprungslandet, har ökat kraftigt i

omfattning. Till delar är det i kampanjer ”insamlade pengar” och till delar är det större bidrag som görs genom filantropi. En del av de kollektiva remitteringarna används för mer långsiktiga utvecklingsprojekt, en stor del används för mer kortsiktigt hjälparbete i samband med katastrofer av olika slag. Bedömare menar att dessa kollektiva remitteringar är lika stora eller större än det samlade internationella utvecklingsbiståndet. Kommittén föreslår att staten i en försöksverksamhet under tre år med biståndsmedel ska bidra med en motsvarande summa som den som en sammanslutning av individer i diasporan eller en diasporaorganisation har mobiliserat för ett utvecklingsprojekt. En för ändamålet speciellt inrättad nämnd vid det föreslagna Resurscentret för diasporor bör värdera och bedöma ansökningarna för att undvika att medel betalas ut till verksamhet som inte har eftersträvad utvecklingspotential.

Resurscentret bör även på olika sätt ge diasporaorganisationer och andra sammanslutningar av medlemmar i diasporor stöd att vara delaktiga i utvecklingen av sina ursprungsländer. Detta kan ske genom att ge diasporor ett professionellt stöd dels för att planera sin utvecklingsverksamhet, dels vid genomförandet av projekten. Stödet i den här delen kan genomföras genom rådgivning och skraddarsydda kurser. En annan funktion kan vara att bygga och underhålla nätverk för diasporaorganisationer och andra sammanslutningar inom diasporor. Resurscentrat bör ha ett långsiktigt mandat eftersom det här är en process som kan förväntas ta flera år innan den får full genomslagskraft.

Utvecklingseffekter som en följd av cirkulär rörlighet

Kommittén har konstaterat att det finns en önskan och beredskap hos medlemmar i diasporan i Sverige att under en begränsad tid återvända till sitt ursprungsland för att göra en insats för utvecklingen där. Erfarenheter har visat att den expertis som behövs vid vidareutvecklingen av ett land i många fall är utflyttad och kan hittas i diasporan. I många fall är dessa personer i diasporan högt motiverade att genom en arbetsinsats i ursprungslandet bidra till utvecklingen där. Vi anser att svenska myndigheter och organisationer i större utsträckning än i dag bör uppmärksamma och i utvecklingsarbetet ta tillvara på den kvalificerade resurs som finns hos delar av diasporan i Sverige.

Kommittén föreslår att det föreslagna Resurscentret för diasporor får som en del av sitt uppdrag att genom informationsinsatser och på annat sätt skapa mötesplatser för personer i diasporan som önskar bidra till utvecklingen av sitt ursprungsland. Resurscentret ska även verka för att utbudet ökas av volontärverksamhet och liknande som kopplar samman diasporan i Sverige med i ett utvecklingssammanhang relevant verksamhet i ursprungslandet. Ett speciellt stipendieprogram ska också inrättas för att i viss omfattning kunna möjliggöra deltagande i för utveckling angelägna verksamheter.

Det nyinrättade resurscentret får i uppdrag att samla in intresseanmälningar från medlemmar med expertkompetens i diasporan som kan utgöra en resursbas för projekt. Ekonomiskt stöd ska kunna ges till en expert som genomför en enskild expertinsats i sitt ursprungsland. Verksamheten ska utvärderas efter tre år.

Utvecklingseffekter genom den svenska diasporan utomlands

Kommittén anser att den resurs som den svenska diasporan utomlands, oberoende av om den består av personer födda i Sverige eller av migranter som har bott någon tid här, utgör ska användas i större utsträckning för att främja svenska intressen. Redan i dag har många ambassader och konsulat ett aktivt samarbete med denna diaspora, men kommittén föreslår att utlandsmyndigheterna får i uppdrag att i sin verksamhet på ett systematiskt sätt skapa kontakter med hela den utvidgade svenska diasporan.

Svenska myndigheters arbete med cirkulär migration

Sveriges politik för cirkulär migration och utveckling måste i så stor utsträckning som möjligt bygga på kunskaper om cirkulära migrationsströmmar och migrationens påverkan på utveckling. Den fortsatta utvecklingen av politikområdet främjas av ökande kunskaper. Kommittén bedömer att det borde vara möjligt för de statistikförande myndigheterna att få ut mer av det basmaterial som redan nu finns insamlat. Det finns också anledning att se om andra grunddata behöver samlas in, och om de behöver vara organiserade på ett annat sätt, för att det ska vara möjligt att beskriva den moderna migrationen. Kommittén föreslår därför att regeringen

ger SCB, Sida och Migrationsverket i uppdrag att tillsammans och i samverkan med forskare precisera vilka nya krav som ska ställas på migrationsrelaterad statistik för att beskriva och erbjuda underlag för framtida forskning och samhällsinformation om migration. Kommittén understryker också vikten av att ytterligare forskning bedrivs som belyser cirkulär migration och utveckling i ett livsperspektiv.

Utifrån de slutsatser kommittén har dragit under sitt arbete menar kommittén att frågeställningar om cirkulär migration och dess utvecklingspotential i större utsträckning än i dag bör uppmärksammas inom svensk samhällsförvaltning. En politik för cirkulär migration och utveckling innefattar politik inom flera olika politikområden. Kommittén är angelägen att alla myndigheter tillsammans inom sitt respektive politikområde påverkar hela frågeställningen om cirkulär migration och utveckling i positiv riktning.

Sida och Migrationsverket har starka ämnesmässiga beröringspunkter vad gäller cirkulär migration och utveckling. Ett ökat samarbete där olika perspektiv ytterligare vävs samman och samarbetet fördjupas mellan Sida och Migrationsverket bör kunna ge synergier för båda myndigheterna. Kommittén föreslår att regeringen ger Sida och Migrationsverket ett gemensamt uppdrag att inkomma med en genomgång av inom vilka delar av konceptet migration och utveckling som man kan samarbeta för att uppnå synergieffekter.

Flera myndigheter och statliga bolag har som en del i sina uppdrag att ge stöd och råd till företagare med utländsk bakgrund och/eller med företagsetablering i utlandet. Kommittén menar att det finns anledning att föra samman representanter från aktuella myndigheter och statliga bolag för att diskutera frågan om rådgivning och stöd till egenföretagare med utländsk bakgrund som önskar starta verksamhet i ursprungslandet. Syftet med detta är att bygga vidare på de erfarenheter kring stöd till nyföretagande och etablering i utlandet som finns inom respektive område.

Kommittén understryker vikten av god integration. Ett positivt samband mellan cirkulär migration och utveckling förutsätter att migranten genom sin egen kompetens och utveckling också bidrar till utvecklingen i sitt ursprungsland. Det är därför angeläget att migranter integreras väl och därmed får ett arbete som är relevant i förhållande till den egna utbildningen och tidigare erfarenheter. I detta sammanhang bör det också understrykas att diskriminering utgör ett stort problem. Det är centralt för utvecklingen i Sverige och i ursprungsländerna att vi kan tillvarata kompetens och kun-

skaper hos personer med olika bakgrund och erfarenheter. I detta är en fungerande och effektiv process för validering av utländsk utbildning och erfarenhet angelägen. Kommittén framhåller att en fungerande och effektiv process för validering av utländsk utbildning och erfarenhet är av största vikt för att främja cirkulär migration och utveckling. Kommittén föreslår vidare att regeringen ger Myndigheten för yrkeshögskolan, Högskoleverket, Verket för högskoleservice (VHS) och andra svenska myndigheter med valideringsuppdrag i uppdrag att återkomma med förslag på hur ett samarbete med relevanta aktörer i några viktiga ursprungsländer kan utformas. Detta i syfte att utveckla kompetens och kunskap om validering i dessa, för att underlätta cirkulär migration mellan Sverige och dessa länder.

Kommittén konstaterar också att Sverige, för att i fortsättningen kunna attrahera potentiella cirkulärmigranter hit, måste vara attraktivt för migranter både under vistelsen här och vid flyttning fram och tillbaka över gränsen. Detta handlar förutom om den övergripande Sverige bilden, dels om bemötandet av migranter i Sverige och deras möjligheter till utveckling under tiden här, dels om de villkor som erbjuds under vistelsen i Sverige. En viktig del i arbetet för att lyfta fram Sverige som ett alternativ för arbetskraftsmigranter består av informationsarbete kring Sverige och den svenska arbetsmarknaden. Det pågår redan ett omfattande arbete för att marknadsföra och informera om Sverige, inte minst på de svenska utlandsmyndigheterna. Kommittén föreslår att Svenska institutet ges i uppdrag att ytterligare utveckla hemsidan *Working in Sweden*. Svenska institutets uppdrag bör också vidgas till att även innefatta riktad information om Sverige till tidigare migranter i Sverige. Ett utvecklingsarbete bör startas för att se hur denna kategori kan nås.

Även de praktiska förutsättningarna att flytta mellan olika länder kan ha stor betydelse för individens beslut att migrera. Kommittén betonar att vardagslivet för migranter måste kunna fungera på ett tillfredsställande sätt. Praktiska svårigheter för personer som kommer till Sverige kan verka hämmande för den cirkulära migrationen.

En framtida politik för cirkulär migration och utveckling

Kommittén pekar på några områden där man tror att det i framtiden kommer att finnas anledning att gå vidare för att ytterligare stärka politiken för cirkulär migration och utveckling.

Det har under senare år växt fram en ny medvetenhet om att migranter i mycket kan vara bärare av innovationer och utveckling mellan länder. Denna nya medvetenhet innebär att det finns en ökande efterfrågan på bryggor mellan migrationspolitik och politik för global utveckling. Denna insikt bör påverka utformningen av svensk utvecklingspolitik framöver. Kommittén anser att det är allt viktigare att diasporor från de länder med vilka Sverige bedriver utvecklingssamarbete involveras i detta förändringsarbete. Om vi på bästa sätt kan ta tillvara diasporor och migranternas erfarenheter och kunskap kan dessa både vara ett värdefullt tillskott till svensk utveckling och innebära en kanal ut från Sverige av idéer och energi till positiv förändring.

Ett helt centralt område för att cirkulär migration ska kunna bidra till utvecklingen såväl här i Sverige som i ursprungslandet är att förutsättningarna för cirkulär migration underlättas. Kommitténs förslag underlättar på många sätt, men kommittén menar att det inom detta område i framtiden kommer att krävas ytterligare förändringar. Kommittén anser att det finns mycket som talar för att ett permanent uppehållstillstånd ska vara just permanent och att ytterligare steg i den riktningen är nödvändiga för att fortsatt göra Sverige attraktivt för såväl migranter som cirkulärmigranter. Det är nödvändigt med en fortsatt diskussion om hur rätten för tredje-landsmedborgare att vara bosatt i Sverige ska vara utformad.

Ett annat centralt område för att underlätta för cirkulärmigranter är att intjänade rättigheter ska kunna tas med vid flyttningen. Det är kommitténs övertygelse att politikutvecklingen i och med de nya migrationsmönstren måste fortsatt gå mot att portabiliteten av sociala rättigheter ökar. Den genomgång kommittén har gjort leder till slutsatsen att en fortsatt övergripande diskussion om hur vi i framtiden ska se på bosättningsbegreppet är nödvändig. Inom en inte alltför avlägsen framtid kan det finnas behov av att på allvar överväga och ompröva om bosättning, så som det nu definieras, fortsatt kan vara det som betecknar anknytningen till Sverige. Att möjliggöra för globala familjer att upprätthålla ett vardagsliv som ibland kan sträcka sig över flera olika länder ser kommittén som en

stor politisk utmaning framöver och diskussionen om detta måste fortsätta.

När människors sätt att röra sig och att migrera mellan olika länder är i ständig förändring är det viktigt att politiken anpassas efter detta. Kommittén menar därför att det finns ett behov av att fortsatt följa utvecklingen och göra ytterligare förändringar i en riktning som främjar ökad rörlighet, undanröjer hinder och inlåsnings effekter och ökar migrationens utvecklingspotential.

Kommittén lämnar, som framgår ovan, ett antal olika förslag. Vidare har kommittén gjort ett antal bedömningar som föranlett olika rekommendationer. Kommitténs förslag är sammanfattningsvis följande.

- Det införs en bestämmelse som innebär att ett permanent uppehållstillstånd, efter anmälan till Migrationsverket, får återkallas tidigast när fem år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde.
- Det blir lättare att återvinna ett svenskt medborgarskap genom att kravet på hemvist här i landet under sammanlagt tio år inte längre ska behöva vara uppfyllt före arton års ålder.
- Tidsbegränsade arbetstillstånd ska kunna ges under en längre sammanlagd tid än fyra år om det finns särskilda skäl.
- Kvalificeringsperioden för permanent uppehållstillstånd, för den som haft uppehållstillstånd för arbete under sammanlagt fyra år, förlängs från fem år till åtta år.
- Kraven på spårbyte för tidigare asylsökande ändras på så sätt att det i stället för sex månaders anställning under handläggnings-tiden ska vara tillräckligt med tre månaders anställning. Vidare införs en möjlighet att uppfylla kraven genom två anställningar. Slutligen föreslås att tidsfristen för ingivande av ansökan förlängs från två till fyra veckor.
- En bestämmelse införs som möjliggör familjeåterförening mellan arbetskraftsinvandrare som tidigare varit asylsökande och familjemedlemmar till dessa som inte själva varit asylsökande.
- En oberoende aktör får i uppdrag att undersöka hur den ekonomiska bedömningen av affärsplaner vid ansökan om uppehållstillstånd som näringsidkare bör gå till. Vidare ska undersökas vilket underlag som bör krävas av den sökande, liksom hur processen kan effektiviseras i syfte att förkorta handläggningstiden.

- Rådgivning och stöd genom svenska myndigheter ska erbjudas entreprenörer med ursprung i utvecklingsländer som vill starta verksamhet i sina hemländer.
- Det införs en ny tillståndsform för en person från tredje land som antagits till utbildning på forskarnivå, uppehållstillstånd för doktorander.
- Familjemedlemmar till den som har beviljats uppehållstillstånd för studier vid universitet eller högskola, och som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd, ska även kunna beviljas arbetstillstånd.
- Det införs en möjlighet för internationella studenter, vars studier ska pågå minst två terminer, att beviljas uppehållstillstånd för en tid av sex månader efter avslutade studier.
- Stipendieverksamhet till internationella studenter från tredje land utökas. Det stipendieprogram som riktar sig till alla studenter från tredje land föreslås utökas med 30 miljoner kronor. Det studieprogram som administreras av Svenska institutet och som riktar sig till studenter med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete föreslås utökas med 20 miljoner kronor.
- Det införs en möjlighet att vid arbete utomlands vid återflyttning till Sverige inom fem år återfå sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Ytterligare överväganden med anledning av ett sådant förslag eller utarbetande av alternativa lösningar överlämnas åt *Parlamentariska socialförsäkringskommittén*.
- Arbetslösa med svensk arbetslöshetsersättning bör, under vissa förutsättningar, under tre månader kunna söka arbete i ett tredje land med bibehållen svensk arbetslöshetsersättning. Den slutliga utformningen av ett sådant förslag behöver ses över ytterligare.
- Ett resurscenter inrättas för diasporaorganisationer. Uppdraget ska bestå i att på olika sätt ge stöd till diasporaorganisationer och andra sannanslutningar i dess arbete med utvecklingsinsatser i ursprungslandet. Vidare införs ett stipendieprogram för att underlätta för kortare utvecklingsinsatser i ursprungslandet. Ekonomiskt stöd ska dessutom kunna ges till enskilda personer för expertinsatser i ursprungslandet.

- En myndighet, exempelvis Konsumentverket, ges i uppdrag att upprätta en hemsida där en konsument kan jämföra kostnader att via olika operatörer överföra en given summa pengar till ett givet land.
- Staten ska i en försöksverksamhet, under tre år, med biståndsmedel bidra till utvecklingsprojekt som initierats av en diasporaorganisation eller annan sammanslutning av medlemmar i diasporan. Summan ska motsvara vad diasporaorganisationen eller sammanslutningen själva bidrar med.
- Utlandsmyndigheterna får i uppdrag att i sin verksamhet på ett systematiskt sätt skapa kontaktytor med hela den utvidgade svenska diasporan. Resultatet av dessa kontakter ska redovisas och utvärderas efter tre år.
- Statistiska centralbyrån, Sida och Migrationsverket får i uppdrag att tillsammans och i samverkan med forskare precisera vilka nya krav som ska ställas på migrationsrelaterad statistik.
- Regeringen ska informera relevanta myndigheter om sambanden mellan cirkulär migration och utveckling.
- Sida och Migrationsverket ges i uppdrag att gemensamt gå igenom inom vilka delar av konceptet migration och utveckling myndigheterna kan samarbeta för att uppnå synergieffekter. Uppdraget bör redovisas inom sex månader.
- Lämplig myndighet ges i uppdrag att tillse att statliga myndigheter och bolag sammanställer erfarenheter av arbete med rådgivning till personer med utländsk bakgrund som vill starta eller redan har företag i Sverige. Myndigheten ska vidare beskriva hur dessa erfarenheter kan användas för att stödja personer som önskar starta verksamhet i sina ursprungsländer.
- Myndigheten för yrkeshögskolan, Högskoleverket, Verket för högskoleservice och andra svenska myndigheter med valideringsuppdrag ges i uppdrag att inkomma med förslag på hur ett samarbete med relevanta aktörer i några viktiga ursprungsländer kan utformas i syfte att utveckla kompetens och kunskap om validering i dessa.
- Svenska institutet får i uppdrag att ytterligare utveckla hemsidan *Working in Sweden* bl.a. för att rikta information om arbetsmarknaden till tidigare migranter.

Summary

Background

In an interim report (Government Official Report 2010:40) the Committee mapped out and discussed circular migration and development in detail and at an overarching level. That survey and discussion provides the basis for the positions and proposals presented in this final report.

A central issue for the Committee is how the concept of circular migration should be viewed. The Committee deems that a strict definition of the concept is not suitable, and that all migration movements that include a movement to a country and then back to the country of origin constitute a form of circular migration. In some cases the movement is repeated several times and becomes recurring circular migration.

As a result of its discussion of circular migration, the Committee has established that a life-cycle perspective on migration must be adopted in order to fully understand what takes place and what impact it will have on development. People who have immigrated to our country may later become circular migrants. Some migrants move several times between different countries and most migrants move frequently between different countries, often without actually “moving” in the formal sense. Furthermore, we are of the view that the target group for these policy proposals is all migrants, irrespective of why they came to Sweden or on what grounds they obtained a residence permit, and independent of why a migrant leaves Sweden and perhaps chooses to return.

In order to describe circular migration patterns that are measurable in official statistics, the Committee requested Statistics Sweden (SCB) to carry out a revision of existing statistics. In statistical terms, circular migrants are defined as all individuals who cross a national border at least twice. Statistics show that over 2 000 000 circular moves involving Sweden have been made since

1969. Over 850 000 people made circular moves to or from Sweden, and about 280 000 of them currently live here. A large proportion of the circular migrants are people born in Sweden, and among those born abroad most come from another Nordic country. Evidently, geographic proximity is of major importance for migration but, at the same time, globalisation is clearly having an effect on migration patterns. Inter-Nordic circular migration was largely predominant up to the 1990s but has subsequently decreased slightly while migration exchanges with the EU member states and countries such as India and China have increased.

In the international debate on circular migration, the phenomenon is often described as having three winners. The circular migrant benefits from the move by improving his/her living conditions and broadening his/her competence and experience. The country the migrant moves to acquires additional experience and competence and the migrant fills an opening in the labour market that otherwise would have been difficult to fill. The country of origin benefits both from money that the migrants send to their families, which the families use as they see fit, and from the competence and experience acquired by the migrant when he/she returns for longer or shorter periods of time. The Committee has also found that knowledge, experience and values are conveyed back to countries of origin from diasporas even when not connected with a physical move (so-called “virtual circulation”). In all that is essential, the Committee supports this positive view of circular migration and development.

In many countries, including within the EU, the concept of circular migration is often equated with programmes for labour migration exchanges between countries, often for certain limited parts of the labour market. Usually such programmes are based on bilateral agreements between countries. The Committee calls this *managed* circular migration and, instead, recommends the promotion of *spontaneous* circular migration, that is to say a system where the individual him/herself decides when he or she should migrate and where the individual employer decides whether to employ labour from a third country. With this approach as a point of departure, all migrants in Sweden can be regarded as potential circular migrants. Analogously, all people born in Sweden are potential circular migrants since it cannot be ruled out that some of them will move from Sweden and at a later stage come back here again. Research and experience show that in order to create the

preconditions for integration and perhaps, down the road, circular migration, a form of residence permit where the migrant to the greatest extent possible can decide over his or her life, is most advantageous.

Development is a very complex concept and there are many factors that affect a country's development. However, the Committee is of the view that through his or her activities and behaviour, an individual migrant can affect development in the country of origin. For example, a migrant may send home money to his/her family, which perhaps makes schooling and hospital care possible. Some of the money sent home is also invested in various ways. Furthermore, the migrant brings competence and knowledge as well as new values with him or her in connection with longer or shorter stays in the country of origin.

The Committee deems that diasporas play an important role in the development of countries of origin. Many in the diaspora are strongly committed to the development of their countries of origin, either on an individual basis or as part of expat associations or diaspora organisations. 14 percent of Sweden's population is foreign-born. Correspondingly, Sweden also has a diaspora abroad. It is estimated that 250 000 Swedes live abroad. Furthermore, 170 000 migrants born abroad that lived for a period in Sweden moved abroad during the 2000s. This Swedish diaspora abroad is of importance for the development in Sweden.

Points of departure

An essential point of departure for the Committee is that migration is something positive and beneficial to our society. Demographic developments in Sweden and labour market needs contribute to the need for migration. In order to be able to compete for international labour Sweden must be an attractive country for migrants.

The Committee has considered the labour immigration reform from December 2008 a basis for its proposals. During the two years the new rules have been in force, some 14 000 labour immigrants have come to Sweden annually, for a long or short period of work. Over a third of these are people with higher education, while about half have little or no formal education.

In its work, the Committee has examined in particular three groups of migrants and the ways in which they can contribute to development. At the same time, it is emphasized that all migrant independent of their reasons for coming to Sweden have a potential of influencing the development in their countries of origin. The special groups concerns labour migrants who enter the labour market in Sweden directly and fill a need here. Many of them intend to return to their countries of origin with their new experience. Through their stay in Sweden, international students can add to their competence and experience which may later be beneficial to the country of origin. Entrepreneurs with a foreign background who start businesses in their country of origin contribute to development and create employment. In the same way, entrepreneurs who start businesses in Sweden contribute to development and employment here.

Facilitating circular migration

In order to make it easier for circular migrants to move between different countries the Committee examined the concept of permanent residency permits and residency requirements. The Committee proposes an exemption to the rule that a permanent residence permit is to be revoked when residence ceases. The proposal means that a permanent residence permit may be revoked at the earliest five years after residence in Sweden has ceased. A precondition for this is that the person who wishes to retain his/her permanent residence permit must notify the authorities before departure. This exemption provides additional security for the migrant insofar as the tie to Sweden can continue despite that residency ceases for a certain period.

Increasing globalisation places new demands on policies and legislation regarding aliens. The Committee is of the view that in the long term it should be possible to consider changes to basic concepts such as the residency requirement in the legislation.

The Committee has observed that a naturalised Swedish citizen may in some cases have to relinquish his or her Swedish citizenship in connection with a move back to the country of origin. This is mainly in cases where the country of origin does not generally accept dual citizenship or does not accept dual citizenship for certain political or government posts. To increase opportunities for

circular migration the Committee proposes that the requirements for reacquiring Swedish citizenship be somewhat simplified. The Committee proposes that the current provision requiring prior residence in Sweden for a total of ten years should no longer need to be fulfilled *before* the age of eighteen. A strong tie to Sweden based on ten years' prior residence can be attained even though residence was during adulthood.

Labour immigrants

The Committee is of the view that more labour immigrants should be able to come to Sweden. There is a shortage of skilled labour in parts of the labour market, which may be reinforced by the demographic structure. Many labour immigrants intend from the beginning to become circular migrants and with their new experience of the labour market have good chances of contributing to development in their countries of origin. This makes them particularly interesting from a migration and development perspective.

In order to make the rules for labour immigration more flexible, it is proposed that it should be possible to grant time-limited work permits even after the four year period at which a person is able to apply for permanent residency, if there are special reasons for doing so. The proposal will make it easier for people who do not intend to settle in Sweden but who want to work in Sweden periodically for short periods. The proposal will also make it easier for people who have been outside the labour market for periods, for example due to parental or sick leave.

Another proposal which aims to make the rules more flexible and thereby make it easier for labour migrants is extension of the qualification period for a permanent residence permit in Sweden. The proposal means that the total qualification period of four years with a time-limited residence permit to work can be fulfilled within an eight year period, instead of a five year period as is the case today.

As a result of current eligibility requirements with regard to failed asylum seekers who wish to "change queues" and apply for a temporary residence permit for work, only a limited group qualify, although the number of applications that have been approved increased slightly last year. Furthermore, many applications are

rejected. In light of this, the Committee has found reason to propose a certain relaxation of the requirements for a “queue change” for failed asylum seekers who have found employment. The simplifications include changing the requirement of at least six months’ employment to qualify as a labour immigrant to three months’ employment. In addition, a possibility is introduced of meeting the requirement for a “queue change” through two employments. In the Committee’s view, the deadline for submitting an application for a “queue change”, following a negative decision on asylum that is final and non-appealable, should be extended from two to four weeks. The Committee also proposes that family members who have not themselves sought asylum should be able to obtain a temporary residence permit on grounds of ties to a person who has changed queue from failed asylum seeker to labour immigrant.

The Committee considers that in order to preserve the labour immigration reform, potential abuses must be addressed. The reform largely fulfils its purpose, however in some sectors employers have not lived up to the requirements under the system of rules. The Committee deems that problems with certain employers who do not fulfil promised working conditions call for a broad review in the near future.

Self-employed persons

Self-employed persons are an important group of migrants both for development in Sweden and in countries of origin. The Committee establishes that the framework of rules for immigration of entrepreneurs from third countries enables migrants to move here with an existing business or to start a business here. The Committee considers it desirable that more self-employed persons come to Sweden and has therefore looked into the difficulties that may exist for this group. A fundamental question is what requirements should be placed on the business plan that is the basis for the application and which authority is best able to judge the business plan.

The Committee proposes that the Government task an independent actor to investigate how the economic assessment of business plans should be performed and what basic material should be required of the applicant. The aim is to facilitate movement and

make it possible for more entrepreneurs to come to Sweden and start businesses here.

To promote the development potential of migration for countries of origin, support, mainly in the form of counselling, will be offered to entrepreneurs with their origin in developing countries who want to start businesses in their home countries. A project focusing on support for businessmen in post-conflict countries existed previously and the Committee is of the view that it is of major importance that this is continued. In addition, there is a need to extend the target group to include persons from other developing countries.

International students

International students are a large and important group of migrants. This is a migrant group that has steadily increased in number in recent years. However, compared with previous years the number of applications for the upcoming autumn term has strongly decreased as a result of the introduction of fees for international students from third countries. International students may be regarded as circular migrants right from the start, since it is usually their intention to stay in Sweden for a limited time. At the same time they get their education in Sweden and return to their countries of origin with newly acquired knowledge and experience that can contribute to the development of the country of origin. The Committee presents several proposals that may contribute to an increase in the number of international students that come to Sweden to study and in this way contribute to development in Sweden as well as in the country of origin.

For those accepted for education at research level, the Committee proposes that a new type of permit be introduced, a residence permit for doctoral students. This form of permit should, for example, mean a possibility of qualifying for a permanent residence permit.

The Committee proposes that members of the family of persons granted a residence permit for studies at university or college, and who have been granted a time-limited residence permit, should also be granted a work permit. This can on the one hand increase Sweden's attractiveness for international students and, on the other, imply an addition of in many cases qualified

labour in Sweden. If the accompanying family member extends his or her qualifications and experiences, this can contribute positively to developments in the country of origin on return.

The Committee further proposes that international students be able to stay in Sweden for six months after completing their studies to find gainful employment here. If they find work in Sweden they can both contribute to the Swedish labour market and supplement their education with work experience which may be of importance in the case of a possible future return to their country of origin.

The Committee has established that the introduction of fees for international students from third countries in connection with studies at Swedish universities and colleges has resulted in a decline in the number of students coming here. This may be negative for people from poor countries, that is to say those countries that have most to gain from education of their young people. The Government has introduced a grants system for students from third countries. However, the Committee considers the grants system should be extended so that more international students from third countries may be awarded grants to study in Sweden. The Committee therefore proposes that the grants programme addressed to all students from third countries be increased by a further SEK 30 million. It is further proposed that the grants programme administered by the Swedish Institute, which is addressed to students from countries with which Sweden carries on long-term development cooperation, be increased by an additional SEK 20 million. The Committee judges this grants programme to be of particular importance for promoting circular migration and development.

Portability of social security benefits

Within the EU there is coordination of social security, which is a precondition for free movement and which also acts as an incentive to inhabitants to move between the Member States. Social security is also of major importance for movement in relation to third countries. The possibility to take earned rights from one country to another can be of decisive importance for a decision to move between countries. Swedish social security benefits are either residence-based or employment-based. The employment-based

benefits are largely portable. For example, income-based retirement pension may be taken to any country in the world.

The Committee has carried out a survey of which social security benefits can be taken to third countries and, at the same time, considered the possibility of increasing the portability of residence-based benefits in relation to third countries. The Committee stresses that it is crucial that work on developing the portability of social security between Sweden and third countries and between the EU and third countries, continues and develops further. In addition, in cooperation with third countries, Sweden should support them in their efforts to develop their social insurance. In the light of the fact that residence-based benefits are tax funded, that there is a danger of double insurance, a lack of reciprocity and also that such a proposal would mean a major modification of the basic design of social insurance, the Committee establishes that a change towards increased portability regarding the residence-based benefits should not be considered at this stage.

The Committee considered changes regarding the sickness benefit based income (SGI) for a person working abroad. The Committee proposes that a person who has worked abroad and returns within five years, within three months' prolonged protection as from the day after his/her arrival in Sweden should recover at least the SGI that applied immediately before departure. Further deliberations with reference to a proposal of this nature or the formulation of alternative solutions we leave to the *Cross-party Committee on Social Insurance*.

In order to simplify and promote circular migration, the Committee considers it should be possible, given certain conditions, and to the same extent as in the EU, for job seekers with unemployment benefit to seek employment in third countries for three months while retaining their Swedish unemployment benefit. However, the final formulation of such a proposal needs to be further elaborated.

Increasing the positive development effects of circular migration

A central task of the Committee is to look into how the positive development effects of migration can be promoted. The development to which migrants contribute takes place both through the circular migration that is already going on and through the ties to and

relations with the home country that migrants have even when they are in Sweden. The Committee is of the view that the role of the state is to support and facilitate these ongoing processes in different ways and thereby strengthen the existing development potential.

Development effects resulting from efforts of the diaspora

Increasing attention at the international level, and nowadays also in Sweden, is given to the large flows of money, remittances, that migrants send home to their families in countries of origin. The sum of this private money is estimated to be several times larger than the total development assistance that developed countries send to developing countries.

The Committee establishes that in many cases the fees charged today by banks and different financial institutions to transfer money home to families are disproportionately high. The Committee therefore proposes that the Government instruct, for example, the Swedish Consumer Agency in its consumer guidance in accordance with international models and World Bank models, to construct an Internet service where the consumer can find the cheapest service for transferring a given amount of money to a given country. A service of this nature will mean that a larger share of the money will reach recipients and contribute to the development.

Collective remittances, money collected by the diaspora used to give support to the country of origin, have greatly increased in scale. This refers partly to money collected in campaigns and partly to larger philanthropic contributions. Some of the collective remittances are used for more long-term development projects, a large share is used for more short-term relief work in connection with various kinds of disasters. Analysts are of the view that these collective remittances are as large as, or larger than, total international development assistance. The Committee proposes that in a three-year pilot scheme the Government contribute to development projects initiated by a diaspora organisation or other association of members of a diaspora, an amount equivalent to the amount they themselves can mobilise. A committee specially appointed for the purpose at the proposed Resource Centre for Diasporas should evaluate and assess applications to avoid funds

being paid to activities that do not have the desired development potential.

The Resource Centre should also give support in different ways to diaspora organisations and other associations of members of diaporas to take part in development in their countries of origin. This can be effected by giving diasporas professional support on the one hand to plan their development activities and, on the other, in the implementation of the projects. This support can be given through counselling and customised courses. Another function may be to build and maintain networks for diaspora organisations and other association in diasporas. The Resource Centre should have a long-term mandate since this is a process that can be expected to take several years before it reaches full impact.

Development effects resulting from circular movement

The Committee has established that there is a desire and preparedness among members of the diaspora in Sweden to return to their country of origin for a limited time in order to engage in development-relevant activities. Experience has shown that the expertise needed for the further development of a country has often moved out and can be found in the diaspora. These people in the diaspora are in many cases highly motivated to contribute to the development of their country of origin by working there. We consider that in their development work Swedish authorities and organisations should note and utilise the qualified resource available in parts of the diaspora in Sweden to a greater extent than is the case today. The Committee proposes that a newly established Resource Centre for Diasporas be instructed as part of its remit to create, by means of informational efforts and in other ways, meeting places for people in the diaspora who want to contribute to the development of their country of origin. The Resource Centre should also undertake efforts to ensure an increase in the supply of voluntary activities and the like, that link the diaspora in Sweden with activities in the country of origin relevant in a development context. A special grants programme will also be set up to enable to some extent participation in activities important for development.

The newly established Resource Centre will be tasked to collect applications showing interest from members with expert competence

in the diaspora who can constitute a resource base for projects. It should be possible to give financial support to experts who carry out individual expert efforts in their countries of origin. The activities of the Centre should be evaluated after three years.

Development effects through the Swedish diaspora abroad

The committee deems that the resource which the Swedish diaspora abroad constitutes, irrespective of whether it consists of persons born in Sweden or of migrants that have lived here a time, should be used to a greater extent to promote Swedish interests. Many embassies and consulates already carry on active cooperation with this diaspora today, however the Committee proposes that missions abroad be instructed to, in their activities, systematically create interfaces with the whole of the extended Swedish diaspora.

Swedish authorities' circular migration efforts

Sweden's policy for circular migration and development must as far as possible be based on knowledge of circular migration streams and the effects of migration on development. Continued development of the policy area is furthered by increasing knowledge. The Committee assesses that it should be possible for the authorities that keep statistics to get more out of the basic material that has already been collected. However, there is also reason to consider whether other basic data need to be collected and if they need to be organised differently for it to be possible to describe modern migration. The Committee therefore proposes that the Government commission Statistics Sweden, Sida and the Swedish Migration Board, jointly and in cooperation with researchers, to specify what new demands should be made on statistics relating to migration in order to describe and offer basic data for future research and civic information on migration. The Committee also underscores the importance of further research that sheds light on circular migration and development from a life-cycle perspective.

Based on the conclusions the Committee has drawn during its work, we deem that questions regarding circular migration and its development potential should be given greater attention than is the case today in the Swedish public administration. A policy for

circular migration and development comprises policies in several policy areas. The Committee wants all authorities together in their respective policy area to influence the whole issue of circular migration and development in a positive direction.

Sida and the Swedish Migration Board have interests in common regarding circular migration and development. Increased cooperation in which different perspectives are further interwoven and cooperation between Sida and the Migration Board is intensified should produce synergy effects for both authorities. The Committee proposes that the Government task Sida and the Swedish Migration Board jointly to submit a survey of the areas of the migration and development concept where they can cooperate to achieve synergy effects.

Part of the mandate of several authorities and state companies is to give support and advice to entrepreneurs with a foreign background and/or with companies established abroad. The Committee considers there is reason to bring together representatives of the relevant authorities and state companies to discuss the matter of advice and support to self-employed persons with a foreign background who want to start a business in their country of origin. The purpose of this is to build on the experience of support for the creation of new businesses and establishment abroad in the respective area.

The Committee underscores the importance of good integration. A positive connection between circular migration and development presupposes that through his or her own competence and development the migrant can also contribute to developments in his or her country of origin. It is therefore essential that migrants are well integrated and hence obtain employment that is relevant to their own education and previous experience. In this context it should also be stressed that discrimination is a major problem. It is essential for development in Sweden and in the countries of origin that we can utilise the competence and knowledge of people of different backgrounds and experience. A functioning and efficient process for validation of foreign education and experience is of vital importance in this regard. The Committee emphasises that a functioning and efficient process for validation of foreign education and experience is of utmost importance for promoting circular migration and development. The Committee further proposes that the Government task the Swedish National Agency for Higher Vocational Education, the Swedish National Agency for Higher Education, the Swedish Agency for Higher Education Services

(VHS) and other Swedish authorities with a validation mandate to submit proposals for how cooperation with relevant actors in some important countries of origin should be formulated. This is in order to develop competence and knowledge of validation in the latter, to facilitate circular migration between Sweden and these countries.

The Committee also establishes that in order to continue to attract potential circular migrants to Sweden, Sweden must be attractive to migrants both during their stay here and when engaging in circular migration. In addition to the general image of Sweden, this concerns on the one hand the reception of migrants in Sweden and their opportunities to develop during their time here and, on the other, the conditions offered during their stay in Sweden. An important part of efforts to promote Sweden as an alternative for labour migrants consists of informational efforts about Sweden and the Swedish labour market. Extensive work is already ongoing to market and spread information about Sweden, not least at Swedish embassies abroad. The Committee proposes that the Swedish Institute be requested to further develop the website *Working in Sweden*. The Swedish Institute's mandate should also be broadened to also include information about Sweden directed to previous migrants in Sweden. Development work should be initiated to see how this category can be reached.

The practical preconditions for moving between different countries can also be of major importance for the individual's decision to migrate. The Committee stresses that everyday life for migrants must function in a satisfactory way. Practical difficulties for people who come to Sweden can have an inhibitory effect on circular migration.

Future policy for circular migration and development

The Committee points out a few areas where we believe there will be reason in future to continue to further strengthen policies for circular migration and development.

In recent years, a new awareness has emerged that migrants may in many respects be bearers of innovation and development between countries. This new awareness means there is an increasing demand for bridges between migration policy and global development policy. This insight should influence the formulation of Swedish

development cooperation policies in future. The Committee considers it is increasingly important that diasporas from the countries with which Sweden carries on development cooperation become involved in this process of change. If we can optimally utilise diasporas' and migrants' experience and knowledge, they may be both a valuable addition to Swedish development and signify a channel out from Sweden of ideas and energy for positive change.

An area of central importance if circular migration is to contribute to development both here in Sweden and in the country of origin is that the preconditions for circular migration are made easier. The Committee's proposals in many ways facilitate preconditions but the Committee is of the view that further changes will be needed in this area in the future. The Committee considers that there are many things that speak in favour of a permanent residence permit actually being permanent and that further steps in that direction are necessary in order to continue to make Sweden attractive both to migrants and circular migrants. A continued discussion is needed of how the right for third country citizens to reside in Sweden should be formulated.

Another area of key importance to make it easier for circular migrants is that it should be possible for earned rights to move with the migrant. It is the Committee's conviction that, with the new migration patterns, policy development must continue to move in the direction of an increase in the portability of social rights. The survey the Committee has carried out leads to the conclusion that a continued comprehensive discussion of how we should view the residency concept in the future is necessary. In a not too distant future there may be a need to seriously consider and re-examine whether residency, as it is currently defined, should continue to be what designates the tie to Sweden. The Committee considers that one of the major challenges ahead is to enable global families to maintain daily life that may sometimes reach over several different countries and discussions of how this is best done must continue.

When people constantly change their manner of moving and migrating between different countries it is essential that policies are adapted accordingly. The Committee is therefore of the opinion that there is a need to continue to follow developments and make further changes in a direction that promotes increased movement, removes obstacles and "lock-in effects" and increases the development potential of migration.

The Committee presents a number of different proposals but has also carried out a number of assessments that have given rise to different recommendations. In summary the Committee's more concrete proposals are as follows.

- A provision should be introduced to the effect that, following notification of the Swedish Migration Board, a permanent residence permit may at the earliest be revoked when five years have passed after residence in this country has ceased.
- It will be easier to reacquire Swedish citizenship in that the requirement of residence in this country for a total of ten years need no longer be fulfilled before the age of eighteen.
- It shall be possible to grant time-limited work permits for a total period longer than four years if there are special reasons for doing so.
- The qualifying period for a permanent residence permit for persons who have held a temporary residence permit for work for a total of four years, shall be extended from five to eight years.
- Eligibility requirements for failed asylum seekers who wish to apply for temporary residence permits for work be modified so that instead of six months' employment during the processing time, three months' employment shall be sufficient. In addition, a possibility to fulfil the requirements through two employments shall be introduced. Lastly, the deadline for submission of the application shall be extended from two to four weeks.
- A provision should be introduced enabling family reunification between labour immigrants who were previously asylum seekers and members of their families who were not themselves asylum seekers.
- An independent actor be tasked to examine how the economic assessment of business plans should be performed when applications for residence permits for carrying out business activities are submitted. Furthermore, it should be examined what basic data should be required of the applicant, and also how the efficiency of the process can be improved in order to shorten processing times.

- Counselling and support through Swedish authorities shall be offered to entrepreneurs with their origin in developing countries who want to start activities in their home countries.
- A new type of permit should be introduced for persons from third countries who have been accepted for education at research level, a residence permit for doctoral students.
- It shall be possible to grant a work permit also to members of the family of persons granted a residence permit for studies at a university or college, and who have been granted a time-limited permit.
- A possibility should be introduced of granting international students, whose studies are ongoing for at least two terms, a residence permit for a period of six months after completing their studies.
- Grants to international students from third countries shall be increased. It is proposed that the study programme addressed to all students from third countries be increased by SEK 30 million. An increase of SEK 20 million is proposed for the study programme administered by the Swedish Institute which is addressed to students from countries with which Sweden carries on long-term development cooperation.
- A possibility should be introduced for those who work abroad to regain sickness benefit based on income (SGI) if they return to Sweden within five years. Further deliberations with reference to such a proposal or the elaboration of alternative solutions is left to the *Cross-party Committee on Social Insurance*.
- Unemployed persons entitled to Swedish unemployment benefit shall on certain conditions be able during a period of three months to apply for work in a third country while retaining their Swedish unemployment benefit. The final formulation of this proposal needs to be further reviewed.
- A resource centre should be set up for diaspora organisations. Its task shall consist of giving support in different ways to diaspora organisations and other associations in their development efforts in the country of origin. Furthermore, a grants programme shall be introduced in order to facilitate shorter development contributions in the country of origin. Moreover,

it should be possible to give financial support to individuals for expert efforts in the country of origin.

- An authority, for example the Swedish Consumer Agency, should be requested to set up a website where consumers can compare the costs of transferring a given sum of money to a given country through different operators.
- In a three-year pilot scheme, the state shall contribute development assistance funds to development projects initiated by a diaspora organisation or other association of members of the diaspora. The amount shall be the equivalent of what the diaspora organisation or association itself contributes.
- Missions abroad shall be instructed to systematically create in their activities interfaces with the whole of the extended Swedish diaspora. The result of these contacts shall be reported and evaluated after three years.
- Statistics Sweden, Sida and the Swedish Migration Board should be tasked jointly and in collaboration with researchers, to specify what new requirements should be imposed on statistics relating to migration.
- The Government shall inform relevant authorities of the connections between circular migration and development.
- Sida and the Swedish Migration Board should be instructed to jointly look into the parts of the concept migration and development in which authorities can cooperate to achieve synergy effects. The assignment shall be reported within six months.
- An appropriate authority should be requested to see to it that public authorities and companies compile experience of counselling efforts for persons with a foreign background who want to start a company or already have a company in Sweden. The authority shall also describe how this experience can be used to support people who want to start a company in their countries of origin.
- The Swedish National Agency for Higher Vocational Education, the Swedish National Agency for Higher Education, the Swedish Agency for Higher Education Services and other Swedish authorities with a validation mandate should be requested to submit proposals for how cooperation with relevant actors in

some important countries of origin may be formulated in order to develop competence and knowledge of validation in these countries.

- The Swedish Institute should be requested to further develop the website *Working in Sweden*, partly to give information about the labour market to former migrants.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)
dels att 5 kap. 5, 10, 15 a och 18 §§ samt 7 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 6 kap. 2 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

5 §¹

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som under de senaste *fem* åren har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år.

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som under de senaste *åtta* åren har haft uppehållstillstånd för arbete *eller forskarutbildning* i sammanlagt fyra år.

Uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning. Om utlänningen ska bedriva näringsverksamhet ska han eller hon ha förmåga att bedriva den aktuella verksamheten.

10 §²

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för arbete, studier, besök eller

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för arbete, *forskarutbildning*,

¹ Senaste lydelse 2008:884.

² Senaste lydelse 2008:884.

för att bedriva närings- studier, besök eller för att verksamhet. bedriva näringsverksamhet.

15 a §³

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § eller motsvarande äldre bestämmelser avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut, om utlänningen vistas här och

1. sedan minst sex månader har en anställning som uppfyller de krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket och avser en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället, eller

2. enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1 eller andra stycket har stark anknytning till en person som beviljats uppehållstillstånd enligt 1.

1. sedan minst tre månader har en anställning som uppfyller de krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket och avser en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället, eller

2. a) sedan minst tre månader har två anställningar som tillsammans uppfyller de krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket 1 och var och en uppfyller de krav som anges i första stycket 2 samma paragraf, eller

b) sedan minst tre månader haft två på varandra följande anställningar som var och en uppfyller de krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket, och

c) en av dessa anställningar uppfyller de krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket och avser en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får även beviljas en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § eller motsvarande äldre

³ Senaste lydelse 2009:1542.

bestämmelser avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut, om utlänningen vistas här och enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1 eller andra stycket har stark anknytning till en person som beviljats uppehållstillstånd enligt 1 eller 2.

En ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt första stycket ska ha kommit in till Migrationsverket senast *två* veckor efter det att beslutet att avslå ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande har vunnit laga kraft.

En ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt första *eller andra* stycket ska ha kommit in till Migrationsverket senast *fyra* veckor efter det att beslutet att avslå ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande har vunnit laga kraft.

18 §⁴

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Det som föreskrivs i första stycket gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller annan skyddsbehövande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket,

4. utlänningen kan beviljas eller har tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–3 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

⁴ Senaste lydelse 2010:440.

6. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som med stöd av 10 § har beviljats en utlänning i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket,

7. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a §,

8. utlänningen med stöd av 10 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning, eller

8. utlänningen med stöd av 10 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier *eller forskarutbildning* och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning, eller

9. det annars finns synnerliga skäl.

Det som föreskrivs i första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt dom eller beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a §, 8 kap. 14 § och 12 kap. 18–20 §§.

6 kap.

2 b §

Den sammanlagda tillståndstiden enligt 2 a § andra stycket får vara längre än fyra år om det finns särskilda skäl.

7 kap.

7 §⁵

Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige.

För en utlänning som har vistats här som flykting eller annan skyddsbehövande får dock uppehållstillståndet återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde, om utlänningen har återvänt till ett land där han eller hon tidigare har varit bosatt därför att de politiska förhållandena i landet har ändrats.

Uppehållstillståndet får dock återkallas tidigast när fem år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde, om utlänningen på föreskrivet sätt till Migrationsverket anmält att uppehållstillståndet ska bestå trots att bosättningen upphör.

1. Denna lag träder i kraft den ...

2. Återkallelse av permanent uppehållstillstånd för flykting eller annan skyddsbehövande vars bosättning i landet upphörde senast dagen före ikraftträdandet får ske tidigast när fem år har förflutit efter det att bosättningen upphörde, trots att anmälan om att det permanenta uppehållstillståndet ska bestå inte har gjorts.

⁵ Senaste lydelse 2009:1542.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Den som har fyllt arton år och som har förlorat eller befriats från sitt svenska medborgarskap återfår detta genom anmälan, om han eller hon

1. har permanent uppehållstillstånd i Sverige,
2. *före arton års ålder* haft 2. haft hemvist här i landet hemvist här i landet under sam- under sammanlagt tio år, och manlagt tio år, och
3. sedan två år har hemvist här i landet.

Denna lag träder i kraft den ...

3 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordning (2006:97)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (2006:97)

dels att 4 kap. 4 a och 5 §§ samt 5 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas tre nya paragrafer, 4 kap. 7 c, d och 23 a §§, samt närmast före 4 kap. 7 c och 23 a §§ rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 a §⁶

Uppehållstillstånd får beviljas familjemedlemmar till en utlänning som med stöd av 5 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen, *om*

1. familjemedlemmen är make eller sambo till utlänningen, eller

2. familjemedlemmen är släkting i rakt nedstigande led till utlänningen eller till hans eller hennes make eller sambo, om

Uppehållstillstånd får beviljas
1. familjemedlemmar till en utlänning som med stöd av 5 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen, *eller*

2. *andra familjemedlemmar, än de som omfattas av 5 kap. 15 a § andra stycket utlänningslagen, till en utlänning som med stöd av 5 kap. 15 a § första stycket 1 eller 2 utlänningslagen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om*

3. familjemedlemmen är make eller sambo till utlänningen, eller

4. familjemedlemmen är släkting i rakt nedstigande led till utlänningen eller till hans eller hennes make eller sambo, om

⁶ Senaste lydelse 2008:895.

släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år.

släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år.

Uppehållstillstånd enligt första stycket ska beviljas i samma omfattning som för den utlänning som familjemedlemmen har anknytning till.

5 §⁷

En utlänning som har för avsikt att studera i Sverige och som har antagits till högskoleutbildning här *skall* beviljas uppehållstillstånd för studietiden om han eller hon

En utlänning som har för avsikt att studera i Sverige och som har antagits till högskoleutbildning här *ska* beviljas uppehållstillstånd för studietiden om han eller hon

1. har sin försörjning under studietiden och sin återresa tryggad genom egna medel, stipendium eller på annat liknande sätt,
2. har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige, och
3. inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa.

Uppehållstillstånd enligt första stycket *skall* beviljas för minst ett år eller den kortare tid studierna avser. Pågår studierna längre tid än ett år *skall* tillståndet förlängas med minst ett år i taget eller den kortare tid studierna avser, under förutsättning att villkoren i första stycket är uppfyllda och att den studerande gör godtagbara framsteg i sina studier.

Uppehållstillstånd enligt första stycket *ska* beviljas för minst ett år eller den kortare tid studierna avser. Pågår studierna längre tid än ett år *ska* tillståndet förlängas med minst ett år i taget eller den kortare tid studierna avser, under förutsättning att villkoren i första stycket är uppfyllda och att den studerande gör godtagbara framsteg i sina studier.

Om studietiden avser minst två terminer får uppehållstillstånd beviljas för en tid av sex månader efter avslutade studier under förutsättning att villkoren i första stycket är uppfyllda också för den tiden.

⁷ Senaste lydelsen 2006:1578.

Uppehållstillstånd för utbildning på forskarnivå

7 c §

En utlänning som har antagits till utbildning på forskarnivå ska beviljas uppehållstillstånd om han eller hon

1. har sin försörjning under tiden för forskarutbildningen och sin återresa tryggad genom egna medel, stipendium eller på annat liknande sätt,

2. har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige, och

3. inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa.

Uppehållstillstånd enligt första stycket ska beviljas för minst ett år eller den kortare tid som forskarutbildningen avser. Pågår forskarutbildningen längre tid än ett år ska tillståndet förlängas med minst ett år i taget eller den kortare tid forskarutbildningen avser, under förutsättning att villkoren i första stycket är uppfyllda och att doktoranden gör godtagbara framsteg i sin forskarutbildning.

7 d §

Uppehållstillstånd får beviljas familjemedlemmar till en utlänning som med stöd av 5 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall som avses i 7 c §, om

1. familjemedlemmen är make eller sambo till utlänningen, eller

2. familjemedlemmen är släkting i rakt nedstigande led till utlänningen eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år.

Uppehållstillstånd enligt första stycket ska beviljas i samma omfattning som för den utlänning som familjemedlemmen har anknytning till.

Anmälan om att permanent uppehållstillstånd ska bestå trots att bosättningen i Sverige upphör

23 a §

En anmälan om att permanent uppehållstillstånd ska bestå när bosättningen i Sverige upphör ska ges in till Migrationsverket senast en vecka före utresan och ska innehålla uppgift om utresedagen. Om utresan ställs in eller skjuts upp ska detta anmälas senast den tidigare uppgivna utresedagen.

5 kap.

2 §⁸

Utöver vad som sägs i 1 § gäller undantag från kravet på arbetstillstånd i följande fall.

1. För en tid av tre månader från inresan, för en utlänning som är anställd som förare av ett motorfordon som ägs eller hyrs av en

⁸ Senaste lydelse 2009:1302.

person som besöker landet som turist eller som besättningsman på en turistbuss.

2. För en tid av tre månader från inresan, för en utlänning som är anställd som vårdare av en person som besöker landet för läkarvård eller rekreation.

3. För en sammanlagd tid av tre månader under en tolv-månadersperiod för en forskare eller lärare inom den högre utbildningen, som har kallats hit för forsknings-, undervisnings- eller föreläsningsverksamhet.

4. För den tid det tillfälliga arbetet pågår, för en utlänning som är bosatt i en EES-stat men inte är EES-medborgare eller medborgare i Schweiz, om utlänningen har rätt att arbeta och vistas i det landet och är anställd vid ett företag i det landet och för företagets räkning ska arbeta tillfälligt i Sverige i samband med en entreprenad eller liknande.

5. För en tid av två månader från inresan för en montör eller teknisk instruktör som ska utföra brådskaande arbete i samband med uppsättning eller reparation av maskiner eller liknande.

6. För den tid som uppehållstillståndet gäller för en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd enligt 4 kap. 5 §, samt för den som har haft sådant uppehållstillstånd för en tid av minst sex månader och som inom giltighetstiden för tillståndet ansöker om förlängning till dess tillståndsfrågan har avgjorts eller, om beslut om utvisning meddelas, till dess utvisningsbeslutet har vunnit laga kraft.

7. För en tid av en månad från inresan för en utlänning som tillfälligt engagerats av Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB eller Nordisk Television AB för radio- eller televisionsutsändning.

8. För en sammanlagd tid av fjorton arbetsdagar under en tolv-månadersperiod för en utländsk artist samt hans eller hennes tekniker och annan turnépersonal under förutsättning att artisten inbjudits av en arrangör som finns angiven i den förteckning över etablerade arrangörer som förs av Migrationsverket efter samråd med Arbetsförmedlingen.

9. För en sammanlagd tid av tre månader under en tolv-månadersperiod för en utlänning som är professionell idrottsman eller funktionär och som besöker Sverige för att delta i internationella tävlingar.

10. För en sammanlagd tid som understiger ett år för en utlänning som har specialistuppgifter inom en internationell koncern och som i denna egenskap arbetar tillfälligt i Sverige.

11. För den tid som en utlänning som är gästforskare har beviljats uppehållstillstånd för forskning enligt 4 kap. 7 a §.

12. För en sammanlagd tid av tre månader under en tolv-månadersperiod för en utlänning som är anställd i ett företag i en internationell koncern och ska genomgå praktik, internutbildning eller annan kompetensutveckling hos ett företag i Sverige som ingår i koncernen.

13. För en sammanlagd tid av tre månader under en tolv-månadersperiod för en utlänning som inom ramen för en affärsuppgörelse ska genomgå utbildning, genomföra tester, förbereda eller avsluta leveranser eller utöva liknande aktiviteter i Sverige.

14. För den tid som uppehållstillståndet gäller för en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd enligt 4 kap. 7 c §, samt för den som har haft sådant uppehållstillstånd för en tid av minst sex månader och som inom giltighetstiden för tillståndet ansöker om förlängning till dess tillståndsförfrågan har avgjorts eller, om beslut om utvisning meddelas, till dess utvisningsbeslutet har vunnit laga kraft.

Vidare är en utlänning som, på grund av anställning utomlands, arbetar i Sverige som representant för ett företag eller som medlem av personalen på järnvägståg eller på lastbil i yrkesmässig trafik undantagen från kravet på arbetstillstånd.

Denna förordning träder i kraft ...

1 Kommitténs uppdrag och arbete

1.1 Kommitténs uppdrag

Kommittén ska enligt direktiven belysa kopplingarna mellan cirkulär migration och utveckling. I uppdraget ingår att kartlägga den cirkulära migrationen och identifiera vilka faktorer som påverkar migranternas möjligheter att röra sig mellan Sverige och 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 och från Sverige i syfte att öka de positiva utvecklingseffekterna av dessa rörelsemönster. Förslagen ska vara anpassade till, och dra fördelar av, en värld som alltmer präglas av en ökad rörlighet över gränserna. En grundläggande utgångspunkt ska vara att inom ramen för den reglerade invandringen i största möjliga mån undanröja hinder för ökad rörlighet.¹

Den inledande kartläggningen och analysen har publicerats i ett delbetänkande, *Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas*, vilket utgör ett underlag för kommitténs förslag till att främja migration och underlätta möjligheterna till cirkulär migration. I delbetänkandet presenteras också en bakgrund till de förslag kommittén lägger för att stödja de från migranter befintliga processer för att påverka utvecklingen i ursprungsländerna i positiv riktning.

¹ Kommittédirektivet återges i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Kommitténs arbete

Regeringen fattade den 2 juli 2009 beslut om att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda kopplingar mellan cirkulär migration och utveckling. Kommittén inledde sitt praktiska arbete i och med beslut om ordföranden vid samma regerings-sammanträde.

Sekretariatet byggdes upp under sommaren och hösten 2009. Huvudsekreteraren anställdes i mitten av augusti, en sekreterare i mitten av oktober och ytterligare en sekreterare i mitten av januari 2010.

I början av oktober 2009 förordnade regeringskansliet åtta ledamöter, förutom ordföranden, från riksdagens partier att ingå som ledamöter i kommittén. Av dessa kom två från moderaterna, två från socialdemokraterna och vardera en ledamot från centerpartiet, folkpartiet liberalerna, kristdemokraterna samt vänsterpartiet. Vid samma tillfälle förordnades åtta personer som experter i kommittén. Sex av dem kom från regeringskansliet, en från Migrationsverket och en från Sida.

Första sammanträdet hölls i slutet av oktober 2009 och totalt har kommittén hållit tolv sammanträden, varav två av har varit i form av internat.

Kommittén har knutit till sig en referensgrupp med deltagare från arbetsmarknadens parter: Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt Svenskt Näringsliv. Samråd med gruppen har skett vid olika tillfällen. Vid ett tillfälle hade referensgruppen och kommittén ett gemensamt sammanträde.

Kommittén presenterade ett delbetänkande i slutet av maj 2010². I samband med att kommittén överlämnade delbetänkandet hölls ett större seminarium med drygt åttio deltagare vid vilket delbetänkandet presenterades och en inbjuden panel diskuterade resultaten.

Kommittén har arrangerat ett antal arbetsseminarier för att diskutera kommitténs frågeställningar. Seminarierna har exempelvis varit inriktade på företagare med utländsk bakgrund i Sverige,

² SOU 2010:40. *Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas*. Delbetänkande av Kommittén för cirkulär migration och utveckling.

invandrarorganisationer samt myndigheter och organisationer som stödjer egenföretagare med utländsk bakgrund.

Datafångst har skett genom två metoder och källor. Cirkulär migration har kartlagts genom registerbearbetning av offentlig statistik från SCB. Kvalitativa data har samlats in genom fokusgrupper med inriktning såväl mot arbetskraftsinvandrare som medlemmar i diasporaorganisationer i Sverige. Uppgifter från dessa datainsamlingar är publicerade i delbetänkandet.

Ordföranden och sekretariatet har deltagit i ett antal externa möten och seminarier vid vilket kommitténs arbete har presenterats och frågeställningar har diskuterats. Sekretariatet har haft samråd med Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet. Vidare har sekretariatet presenterat kommitténs arbete vid en stor internationell migrationskonferens i oktober 2010.

2 Centralt från analysen i delbetänkandet

2.1 Vad är cirkulär migration?

Någon enhetlig definition av vad som menas med cirkulär migration finns inte, utan begreppet kan snarast tolkas som ett samlingsbegrepp som rymmer många olika former av migration. I olika sammanhang beskriver cirkulär migration skilda fenomen, men det finns en företeelse som är gemensam för alla former av cirkulär migration. En cirkulärmigrant kan redan vid sitt beslut om den första flyttningen väga in möjligheten till en kommande flyttning. Redan vid flyttningen från ursprungslandet vägs möjligheten in att flyttningen kan inkludera en åter- eller vidareflyttning och bli cirkulär. Den kan kanske även upprepas ett flertal gånger.

Tidigare avsågs med cirkulär migration vanligen migranter som flyttade under en period för att få tillgång till tillfälliga arbeten eller studier, för att sedan flytta hem igen. De senare årens diskussion av begreppet har tillfört det några ytterligare dimensioner. En sådan är att koppla en utvecklingsdimension till flyttningen. En annan är att det förutses att cirkulärmigranten har ett fortlöpande engagemang både i ursprungslandet och det nya landet. Engagemanget kan inrymma såväl känslor, täta kontakter med familj och vänner, handel med produkter från landet och kultur som att man har kvar fasta egendomar.

Trots avsaknaden av någon enhetlig definition av begreppet cirkulär migration kan nämnas ett par gemensamma dimensioner som kan ingå i begreppet. Den rumsliga dimensionen innebär att migranten flyttar mellan olika länder. Tidsdimension kan vara olika lång, men en flyttning är mer än ett besök utan att för den skull nödvändigtvis innebära att man folkbokför sig i det andra landet. En repetitiv dimension innebär att migranten flyttar fram och till-

baka mellan länder. Vanligen tillförs också i diskussionen om cirkulär migration en utvecklingsdimension.

EU-kommissionen har i ett meddelande från 2007 betonat att man med cirkulär migration avser styrd snarare än spontan migration¹. Kommittén har dock i delbetänkandet konstaterat att det är spontan cirkulär migration som är mest intressant för svenska förhållanden.

Den synen som kommittén har anlagt på cirkulär migration leder till att man också kan tala om potentiella cirkulära migranter, dvs. migranter som är inne i en livslång "flyttkarriär" som kanske, kanske inte, senare i livet innehåller en cirkulär flyttning.

2.2 Spontan cirkulär migration har störst potential för utveckling

I många länder, inte minst inom EU, likställs cirkulär migration med program för migrationsutbyte mellan länder. Vanligen är det ett program grundat på ett bilateralt avtal mellan länder. Ofta medger avtalet att ett visst antal personer från ett tredje land kommer till ett land för att under en tidsbegränsad tid arbeta inom en viss bransch eller sektor av arbetsmarknaden. Detta kan sägas vara *styrd* cirkulär migration, där migrantens rörelsemönster styrs av centrala avtal som reglerar vistelsetid, arbetsuppgifter och återvändande.

Kommittén har konstaterat att det för vår del i huvudsak är den spontana cirkulära migrationen, dvs. den migration som uppkommer spontant när utbud och efterfrågan får styra, som bör främjas. Ett system där individen själv bestämmer när han eller hon ska migrera och där arbetsgivaren avgör om man ska anställa arbetskraft från tredje land underlättar dessa spontana rörelser mellan länder. Med detta synsätt som grund är alla migranter i Sverige potentiella cirkulärmigranter. Analogt till detta är även alla personer födda i Sverige potentiella cirkulärmigranter, eftersom ingen vet om någon av dem i en framtid kommer att flytta från Sverige och i ett senare skede komma tillbaka hit igen.

Den spontana migrationen kan i sin tur både främjas och begränsas av de regler som omgärdar migration. Till dessa hör regler för invandring, möjligheten att flytta sociala förmåner mellan länder, transaktions- och kommunikationskostnader och regler som

¹ Se delbetänkandet SOU 2010:40, s. 63.

medger bortavaro under en viss tid utan att migranten riskerar att förlora sitt tillstånd. Forskning och erfarenhet har visat att för att skapa förutsättningar för integration och i fortsättningen kanske en cirkulär migration, är en tillståndsform där migranten själv i största omfattning kan bestämma över sitt liv det mest fördelaktiga. Genom att migranten själv styr besluten blir förutsättningarna att migranten själv utvecklas bättre, och därmed också migrantens möjlighet att bidra till utveckling både i ursprungs- och destinationslandet.

2.3 Många har erfarenhet som cirkulärmigranter

Kommittén har i samband med sammanställningen av delbetänkandet låtit göra en bearbetning av statistik från Statistiska Centralbyrån (SCB).² Statistiken från SCB visar alla personer som gjort minst två flyttningar över nationsgränsen sedan 1969³ och kan därmed ge en bild av den cirkulära migrationen in och ut ur Sverige. Statistiken visar dock endast dem som varit bosatta i formell mening i Sverige, alltså de som varit folkbokförda här. För att bli folkbokförd måste man ha för avsikt att stanna i Sverige i minst ett år. De mer kortvariga cirkulära rörelserna kan alltså inte fångas upp av den offentliga statistiken grundad på folkbokföring.

Under de senaste 40 åren har mer än 2 000 000 cirkulära flyttningar gjorts mellan Sverige och andra länder. Kvinnor och män har gjort i stort sett lika många av de cirkulära flyttningarna och de allra flesta flyttningar har gjorts av personer i arbetsför ålder. Över åren har 850 000 personer varit involverade i dessa cirkulära flyttningar. Av dem som gjort cirkulära flyttningar till och från Sverige är omkring en tredjedel födda i Sverige, en tredjedel är födda i Norden och en tredjedel är födda i övriga världen.

Av de som gjort en cirkulär flyttning bor omkring 283 000 i dag i Sverige och de utgör cirka 3 procent av Sveriges totala befolkning. En majoritet av dessa, 202 000 personer, är födda i Sverige. Övriga 81 000 är personer som är födda i utlandet och har alltså flyttat till Sverige, sedan lämnat landet för att därefter flytta tillbaka igen. Vissa av dessa har flyttat fram och tillbaka flera gånger. Många av de utrikesfödda cirkulärmigranterna kommer från Norden eller EU.

² Se SOU 2010:40 avsnitt 3.3 och 3.4.

³ Registret över totalbefolkningen från vilket uppgifterna om flyttningar hämtas är datoriserat från 1969. Datoriserade analyser av befolkningen är därför bara möjliga från 1969 och senare.

Geografisk närhet har över åren haft en synbart stor betydelse för migrationen. Möjligheten att flytta mellan länder är större om avståndet är litet. Samtidigt medför en flyttning inom närområdet oftast färre kulturella och administrativa svårigheter. Den fria rörligheten inom Norden har historiskt haft stor betydelse för migrationen mellan länderna, detta gäller i dag också i stor utsträckning länderna inom EU. Samtidigt sätter globaliseringen tydliga spår på migrationsmönstren. Antalet cirkulärmigranter har i stort sett varit lika stort över åren, men flyttmönstren har förändrats dramatiskt. Den inomnordiska migrationen dominerade stort fram till 1990-talet, men sedan dess har den inomnordiska migrationen minskat något samtidigt som migrationsutbytet med EU och länder som Indien och Kina har ökat. Flyttutbytet med de nordiska länderna dominerar fortfarande, under de senaste 10 åren har 34 procent av flyttningarna involverat ett annat nordiskt land, men trenden mot en alltmer global migration är tydlig.

2.4 Cirkulär migration och utveckling – alla är potentiella vinnare

I den internationella debatten om cirkulär migration framställs ofta cirkulär migration såsom en process där det finns tre vinnare, både ursprungslandet och destinationslandet kan vinna på migrationen, liksom migranten själv.

Cirkulärmigranten själv vinner på sin flyttning genom att han eller hon förbättrar sina levnadsvillkor och breddar sin kompetens och erfarenhet. Skälen till att en individ flyttar är mångfacetterade och kan handla om allt från ett strategiskt beslut för att främja en framtida karriär till att handla om flykt undan förföljelse eller fattigdom. Gemensamt för alla migranter är dock en önskan om en bättre framtid.

Landet migranten flyttar till får ett tillskott av erfarenhet och kompetens och migranten fyller en lucka på arbetsmarknaden som det annars hade varit svårt att fylla. Migranterna fyller således viktiga behov för att samhället ska fungera. Samtidigt för många migranter med sig erfarenheter och värderingar från sitt ursprungsland som bidrar till mångfald och gör destinationsländerna rikare.

Ursprungslandets vinst ligger till en del i att de får ett finansiellt tillskott i form av de pengar som migranterna sänder till sina familjer i ursprungslandet. Dessa pengar är privata medel som utnyttjas på

det sätt som migranten och dess familj finner lämpligt, men de utgör samtidigt ett tillskott till den lokala ekonomin och bidrar ofta t.ex. till att finansiera utbildning för personer i den kvarvarande familjen. Vidare återför migranterna kompetens och erfarenhet genom att återvända för längre eller kortare tid till ursprungslandet. Kunskap, erfarenheter och värderingar förs även tillbaka till ursprungslandet från diasporor, också när det inte är frågan om en regelrätt flyttning tillbaka till ursprungslandet. Migranten bidrar också till både ursprungslandets och destinationslandets utveckling genom att bilda broar mellan länderna och utgöra kontaktytor för handel, investeringar och andra kontakter mellan länderna. Detta gynnar de inblandade länderna genom ökade investeringar, nya arbetstillfällen och ökade investeringar.

2.5 Det är många olika typer av faktorer som påverkar utveckling

Kommittén understryker utifrån en diskussion av utvecklingsbegreppet att utveckling är ett mycket sammansatt område och att det är ett stort antal faktorer som påverkar ett lands utveckling.⁴ Kommittén menar dock att en enskild migrant genom sin verksamhet och sitt beteende kan påverka utvecklingen i sitt ursprungsland. Migranten sänder hem pengar till familjen vilket exempelvis möjliggör barns skolgång eller sjukhusbesök. Att fler barn kan gå i skolan är positivt för utvecklingen och om fler flickor kan utbilda sig är det en mycket viktig komponent för utvecklingen. Att fler flickor kan utbilda sig beskrivs av utvecklingsekonomer som en nyckel till framtida utveckling. En del av de hemsända pengarna används också till investeringar, vilket också kan skapa sysselsättning. Migranten tar med sig sin kompetens och kunskap vid längre eller kortare vistelse i ursprungslandet. I några fall handlar det om att migranten återvänder för verksamhet under begränsad tid och i andra fall en regelrätt återflyttning till ursprungslandet. Migranten för över värderingar och kunskap såväl vid besök och vistelser i ursprungslandet, som med stöd av den nya teknik som dramatiskt har ökat möjligheten till dagliga kontakter över Internet. Den nya tekniken och de sociala medier som har växt fram skapar nya möjligheter för virtuella civilsamhällen.

⁴ Se delbetänkandet SOU 2010:40, avsnitt 7.1, s. 165–170.

2.6 Diasporor har en viktig roll i ursprungslandets utveckling

Diasporor spelar en viktig roll i ursprungslandets utveckling och är i stor utsträckning en ekonomisk kraft att räkna med. Många i diasporan är starkt engagerade i utvecklingen i ursprungsländerna, antingen på individuell basis eller i sammanslutningar av landsmän eller i diasporaorganisationer. Diasporan kan bidra till utvecklingen i ursprungslandet på olika sätt. Remitteringar utgör ett viktigt ekonomiskt tillskott för många ursprungsländer och direktinvesteringar från diasporamedlemmar kan vara ett centralt bidrag till många länders ekonomiska utveckling.

Även de kunskaper och sociala remitteringar som migranter kan bidra med är av stor vikt. Detta kan handla om migranter som återvänder, tillfälligt eller permanent, och bidrar till att bygga upp kompetens i sitt tidigare hemland. Ett ofta återkommande exempel på detta är de indiska migranter som efter en tids arbete inom IT-sektorn i USA sedan bidrog till att framgångsrikt utveckla branschen i Indien. Det kan också handla om att diasporan kan vara en politisk röst för förändring. Genom överföringar i form av idéer och kunskaper t.ex. om hur ett samhälle kan organiseras eller erfarenheter av arbete i ideella organisationer eller politiska partier, kan de påverka utvecklingen i sitt ursprungsland.

Av Sveriges befolkning är 14 procent födda utomlands och utgör därmed delar av olika länders diasporor. Till detta kommer att cirka 4 procent av Sveriges befolkning som själva är födda i Sverige har två utrikesfödda föräldrar, dessa kan också i många fall ha ett starkt intresse för föräldrarnas ursprungsland. Intresset för att upprätthålla kontakten med ursprungslandet kan på individnivå vara olika stort och beror ofta på skälen till att man från början lämnat sitt ursprungsland.

Även Sverige har en diaspora utomlands. Dels handlar det om uppskattningsvis 250 000 personer som är födda i Sverige som bor utomlands, dels handlar det om ytterligare 170 000 utrikesfödda som tidigare bott i Sverige och under 2000-talet har flyttat utomlands. Båda dessa grupper har en anknytning till Sverige och kan komma att ha betydelse för utvecklingen här.

2.7 Tillståndsformen för bosättning i Sverige och levnadsvillkoren av avgörande betydelse för rörligheten

Den enskildes rätt att, oberoende av staten, själv avgöra vilket eller vilka länder han eller hon vill ha en nära relation till accepteras generellt i allt större utsträckning. Fler länder har insett betydelsen av att underlätta för personer att kunna ha en nära relation till flera länder. Ett led i detta är att dubbelt medborgarskap tillåts i allt större utsträckning. Ett annat led är att länder allt mer uppmärksammar att personer på ett smidigt sätt vill kunna röra sig mellan de länder man har en nära relation till.

Forskning har visat att en migrant som har en för honom eller henne trygg tillståndsform har bättre förutsättningar än andra migranter när det gäller såväl integrationen i destinationslandet, som att upprätthålla kontakter med ursprungslandet och att senare bli en cirkulärmigrant. Detta brukar kallas *det permanentas paradox*.⁵

Ett exempel på detta kan hämtas från Nya Zeeland. Landet är ett av få där det finns kvantitativt underlag för att studera cirkulär migration och dess kopplingar till tillståndsformen. Eftersom de allra flesta reser med flyg till och från landet har man kunnat få en god överblick över alla resor över nationsgränsen. Man har låtit resenärer fylla i formulär i samband med att man kommit till eller rest från landet och på så sätt fått underlag för att studera resande och migration. Alla som avser att bosätta sig på Nya Zeeland får ett permanent tillstånd redan från början. Forskare har studerat olika medborgarskapsgruppers benägenhet att trots detta senare lämna landet. Det har visat sig att trots att flera av grannländerna i regionen har en betydligt lägre socio-ekonomisk standard så väljer många av invandrarna att lämna Nya Zeeland. Genom det tillåtande permanenta tillståndet vet vederbörande att han eller hon vid ett senare tillfälle kan komma tillbaka för bosättning om så önskas, och blir därigenom mer rörlig.⁶

Medan ett svenskt medborgarskap innebär en ovillkorlig rätt att när som helst återkomma till Sverige efter en flyttning utomlands innebär ett permanent uppehållstillstånd att detta kan återkallas om bosättningen i Sverige upphör.

⁵ Se delbetänkandet SOU 2010:40, avsnitt 6.5, s. 147–154.

⁶ Bedford, Callister och Didham (2010).

2.8 Globaliseringen skapar nya förutsättningar för deltagande och närvaro i vardagsliv och samhällsliv i flera länder

Även om migrationen fortfarande till stor del är lokal, och det fortfarande är vanligt att människor flyttar inom sitt eget land eller till länder i närområdet, har globaliseringen öppnat möjligheten för fler att flytta allt längre bort från sin hembygd. Samtidigt har förbättrade kommunikationsmöjligheter gjort det möjligt att fortsatt ha en levande relation med familj och vänner runt om i världen. Det går att kommunicera snabbt, enkelt och billigt med alla delar av världen och teknikutvecklingen skapar ständigt nya möjligheter och verktyg för kommunikation.

Kontakten med kvarvarande familj gör det också möjligt med ett kontinuerligt kunskapsutbyte mellan migranter och personer i ursprungsländerna. De nya möjligheterna till kommunikation har öppnat för *virtuell cirkulation* i betydelsen överföringar av kunskap, värderingar och idéer utan att personen fysiskt flyttar.

Möjligheten att upprätthålla kontakten med vänner och familj i ursprungslandet är inte bara av stor social betydelse utan kan också vara viktigt för individens möjlighet att återknyta till ursprungslandet om personen har för avsikt att flytta tillbaka. På många sätt gör möjligheten att kommunicera under bortavaron att möjligheterna till cirkulär migration ökar. Detta gäller inte enbart möjligheten att flytta tillbaka någon gång i framtiden, utan lika mycket möjligheten att t.ex. starta verksamhet i ursprungslandet, trots att man är fortsatt bosatt i sitt nya hemland, eller möjligheten att under kortare vistelser t.ex. delta i olika utvecklingsprojekt.

Kommittén konstaterade också i delbetänkandet att de nya migrationsmönstren får konsekvenser för många familjer, t.ex. vad det gäller ansvarsfördelning och roller inom familjen. Även barn i familjen påverkas av en flyttning, oavsett om de flyttar med sina föräldrar eller blir kvar på hemorten. I de fall där endast en av föräldrarna migrerar faller ansvaret för familjen på den kvarvarande partnern. I vissa länder är det vanligt att båda föräldrarna migrerar från landbygden till städerna eller till ett annat land för att kunna försörja familjen. I dessa fall lämnas barnen över till mor- eller farföräldrar eller till andra kvarvarande släktingar. I många familjer där en förälder migrerat är den ekonomiska situationen bättre än för

andra familjer i samma situation, samtidigt finns sociala nackdelar i form av förlorad trygghet och närhet till föräldrarna.⁷

2.9 Utgångspunkter i det svenska samhället för en politik för cirkulär migration och utveckling

Kommitténs arbete grundar sig på inställningen att det är positivt att människor kan migrera och det är viktigt att i största möjliga mån undanröja hinder för ökad rörlighet. I den mån det är möjligt bör människor själva kunna besluta var de ska bo och hur de ska leva sina liv.

Den demografiska utvecklingen i Sverige med en allt äldre befolkning underbygger behovet av migration till Sverige. Samtidigt finns det redan i dag, och har historiskt alltid funnits, strömmar av migranter i båda riktningarna, vilket gör att det krävs en realistiskt stor migration såväl i demografiskt som politiskt hänseende för att migrationen demografiskt ska kompensera för en åldrande befolkning. Migranter kan dock utgöra ett välkommet bidrag till utbudet av arbetskraft och bidra till att föryngra befolkningen.

Den cirkulära migrationen påverkar inte bara utvecklingen i ursprungsländerna. Det finns även en stor grupp cirkulärmigranter födda i Sverige som när de kommer tillbaka hit för med sig kunskap, erfarenheter och värderingar som är av stor betydelse för utvecklingen i Sverige.

Kommittén har understrukt att asylrätten är av särskild betydelse inom migrationspolitiken. Sverige har genom sitt tillträde till internationella konventioner och genom sin lagstiftning ett orubbligt ansvar för att ge skydd till dem som är i behov av detta.

De samhällsförhållanden och regelverk som styr och påverkar såväl migration och utveckling är mycket sammansatta. Detta gör att en sammantagen politik för migration och utveckling formas inom flera politikområden.

⁷ Se delbetänkandet SOU 2010:40, avsnitt 6.7, s. 160–164 och längre fram kapitel 8.

3 Några grupper av migranter

3.1 Inledning

Gemensamt för alla migranter brukar framhållas att de utgör en grupp självständiga och företagsamma personer och att själva det faktum att de har flyttat från ett land till ett annat är ett bevis på detta. Den bakomliggande tanken, vilken ofta framförs i migrationsteorier, är att personliga egenskaper gör, allt annat lika, att en viss kategori av människor flyttar och en annan kategori stannar kvar.

Migranter har också det gemensamt att de allra flesta av dem är relativt unga. Genom sin ålder bidrar de med en föryngring, om än bara tillfällig om de inte stannar kvar i landet, av befolkningen i det land de flyttar till. Genom sin relativa ungdom och att de i de flesta fall ännu inte har bildat familj är migranter också ofta netto-bidragare till de offentliga finanserna. De betalar skatt, men får inte i någon stor utsträckning transfereringar från den offentliga sektorn i form av t.ex. barnbidrag eller konsumerar offentliga tjänster som vård och basutbildningar.

Några grupper av migranter kan antas vara mer benägna än andra att göra cirkulära flyttningar och därmed bidra till utveckling både i Sverige och i sina ursprungsländer. Både arbetskraftsinvandrare och internationella studenter är grupper som är särskilt rörliga. Deras uppehållstillstånd är tidsbegränsat och syftet är i många fall att endast stanna en period i Sverige för att genom arbete eller studier öka sin kompetens. Vidare är egenföretagare en grupp som bidrar till utveckling och skapar sysselsättning, oavsett om det handlar om utländska entreprenörer som startar verksamhet i Sverige eller näringsidkare med utländsk bakgrund som startar verksamhet i ursprungslandet.

3.2 Reformen för arbetskraftsinvandring bidrar till fler cirkulära migranter

I december 2008 infördes ett nytt regelverk för arbetskraftsinvandring som innebar att det blev möjligt att invandra till Sverige av arbetsmarknadsskäl även om man är medborgare i ett land utanför EU/EES och Schweiz.¹ Tillstånd ges initialt för en tidsbegränsad period som är kopplad till det avtal som arbetstagaren har med en arbetsgivare i Sverige. Grundprincipen är att en arbetsgivare själv kan avgöra om han eller hon vill anställa en arbetstagare från ett land utanför EU/EES, men det måste ske på samma villkor som om man anställer en person som redan finns på den svenska arbetsmarknaden.

Cirka 14 000 arbetstillstånd² har utfärdats till personer utanför EU/EES och Schweiz under år 2010, vilket är en minskning med knappt 1 000 från året innan. Minskningen kan helt förklaras av att det under 2010 utfärdades nästan 2 800 färre tillstånd i kategorin "Medhjälpare inom jordbruk, trädgård och skogsbruk", de flesta av dem berörde s.k. "bärplockare".³ Män utgör 80 procent av arbetskraftsinvandrarna och dominerar således stort bland dem.⁴

Länderna som arbetskraftsmigranter kommer från uppvisar en stor geografisk spridning och under år 2010 utfärdades arbetstillstånd för personer från drygt 100 länder utanför EU/EES och Schweiz. Thailand är fortfarande det land från vilka flest arbetstagare från tredje land kommer, detta trots att det skett en nära nog halvering mellan 2010 och 2009.⁵ Indien ligger stabilt som det land varifrån näst flest personer kommer. Bland de tio största länderna 2010 ökade antalet arbetstillstånd till Kina, Turkiet, Vietnam, Bangladesh och Syrien. Förutom Thailand har även minskningen varit markant för Ukraina och även här handlar det om färre tillstånd inom branschen "Medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fisk".

Det svenska regelverket för arbetskraftsinvandring tar ett helhetsgrepp på invandringen av arbetskraft i och med att det behandlar tillstånd för hela arbetsmarknaden oavsett vilka kvalifika-

¹ Se beskrivning i kommitténs delbetänkande SOU 2010:40 avsnitt 4.2 ss. 91–98 som även innehåller statistik. För en utförlig beskrivning av gällande lagstiftning se avsnitt 4.1 *Gällande rätt*.

² Enheterna som redovisas är antalet tillstånd, vilket i det närmaste borde motsvaras av individer. Se tabell i bilaga 2, tabell 1 och 2.

³ Se tabell i bilaga 2, tabell 3.

⁴ Se tabeller, bilaga 2.

⁵ Se tabell i bilaga 2, tabell 4.

tioner som en specifik tjänst kräver. I många länder är reglerna olika för olika segment av arbetsmarknaden eller för olika kategorier av arbetstagare. I det första fallet är det vilka kvalifikationer i form av formell utbildning som krävs för en viss befattning och i det andra fallet är det individens kvalifikationer specifikt i form av utbildning. I länder med ett s.k. poängsystem, som Kanada och Australien, kan myndigheterna med hjälp av detta skraddarsy vilka kvalifikationer och egenskaper som arbetskraftsinvandrarerna ska ha, t.ex. beträffande utbildning, ålder och språkkunskaper. I några länder beslutar myndigheterna att för vissa sektorer av arbetsmarknaden ska ett bestämt antal arbets- och uppehållstillstånd tillåtas för ett specifikt år. Exempelvis har USA ett sådant kvotsystem.

Av de arbetstagare från tredje land som under år 2010 beviljades arbetstillstånd hade uppskattningsvis 34 procent en högskoleutbildning. Den största gruppen av dessa är IT-specialister. Ungefär 7 procent avsåg yrken som kräver någon form av yrkesutbildning. Stora grupper är "Slaktare, bagare, konditorer m.fl." och "Byggnads- och anläggningsarbetare". Den största gruppen, 59 procent, arbetar inom yrken som enbart kräver kortare eller ingen utbildning. Den största gruppen av arbetstagare bland dessa är "Medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fisk".

Tillstånden ges för den tid som kontraktet med arbetsgivaren löper, initialt dock som längst två år, med möjlighet till förlängning i ytterligare två år. Det är endast för grupperna "Medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fisk" samt "Tecknare, underhållare, professionella underhållare m.m." som den genomsnittliga tillståndstiden klart understiger ett år. För gruppen "Data-specialister" respektive "Ingenjörer och tekniker" ligger den genomsnittliga tiden knappt under 365 dagar vilket borde innebära att det finns en spridning där många har längre tillstånd och många har kortare. Tendensen mellan 2009 och 2010 är att tillstånden generellt blivit längre.⁶

3.3 Arbetskraftsinvandrare

Arbetskraftsinvandrare är på många sätt en mobil grupp. De har tagit beslutet att migrera till stor del, kan man anta, grundat på att de har fått ett arbete. Deras första tillstånd, vilket de är medvetna

⁶ Se bilaga 2, tabell 5.

om vid sitt beslut, är tidsbegränsat. De är således redan från början inställda på att bryta upp igen eller ser det åtminstone som en möjlig framtid. Mot denna bakgrund är det troligt att många av dem blir cirkulärmigranter senare i livet.

En relativt stor andel av arbetskraftsinvandrarerna till Sverige, ungefär var tredje, har en högskoleutbildning. Detta gör dem speciellt intressanta i sammanhanget cirkulär migration och utveckling. De högutbildade kan förväntas ha en särskilt viktig roll att spela vad gäller att påverka utvecklingen i sina ursprungsländer i positiv riktning. Men även de med kortare utbildning tillför sina ursprungsländer element som bidrar till utveckling. Det handlar dels om att överföra värderingar och nya arbetserfarenheter som påverkar utvecklingen i positiv riktning, dels om pengar man skickar hem till sin familj. Pengar som i dessa fall kan vara av avgörande betydelse för familjens levnadsförhållanden och konsumtion av såväl dagligvaror som utbildning och sjukvård.

Arbetskraftsinvandrarerna påverkar utvecklingen genom att de fyller luckor på den svenska arbetsmarknaden som är svåra att fylla. I vissa positioner kan vakanser skapa flaskhalsar som endast kan fyllas av kvalificerade arbetstagare från tredje land. Detta kan t.ex. gälla många av de IT-tekniker från Indien som fått arbete i Sverige. IT är också en utvecklingsbransch i flera av ursprungsländerna och en tid som anställd i Sverige kan bidra till utvecklingen i ursprungslandet.

Arbetskraftsinvandrarerna är också en grupp där vi kan, om sejouren i Sverige varit lyckosam, förvänta oss att många återvänder till Sverige. Vid det andra, eller vid upprepade återvändanden till Sverige, kommer de att vara ännu bättre kvalificerade genom att de har byggt upp sin kompetens i svenska språket och lärt känna förhållanden och kulturen på svenska arbetsplatser.

3.4 Internationella studenter

De internationella studenterna är på många sätt en nyckelgrupp när det gäller cirkulär migration och utveckling. Gruppen är ung och rörlig, en flyttning mellan länder ligger på många sätt i utbytesstudiernas natur. Internationella studenter är en mycket viktig grupp för många av utvecklingsländerna, eftersom de utgör en högt kvalificerad resurs som med internationell erfarenhet på olika sätt kan bidra till utvecklingen i ursprungsländerna.

Även för utvecklingen i Sverige är de internationella studenterna av stor betydelse. Under sin studietid i Sverige bidrar de genom sin skiftande bakgrund till nya perspektiv vilket gynnar den internationella forskningsmiljön och mångfalden inom högskolan. I de fall de internationella studenterna väljer att stanna en tid i Sverige efter examen utgör de ett tillskott av högt kvalificerad arbetskraft till den svenska arbetsmarknaden. Vid ett återvändande till ursprungslandet blir de i bästa fall ett slags ambassadörer för Sverige. Gruppen kan i framtiden spela en roll för etablerandet av affärskontakter och andra kontakter i och med att de känner förhållandena i Sverige väl. De kan även utgöra viktiga politiska kontakter.

De internationella studenterna kan under vissa förutsättningar få ett uppehållstillstånd för arbete när de har avslutat sina studier. Det är också en grupp som kan i många fall förväntas återvända till Sverige någon gång i framtiden, med nya kunskaper och ny kompetens. Genom upprepade kontakter med Sverige bygger de upp sin kompetens i svenska språket och svensk "kultur".

Även globalt sett är de internationella studenterna en allt större grupp. Antalet studenter som studerar i ett annat land växer stadigt. År 2007 var antalet internationella studenter ca 2,8 miljoner.⁷ Studenterna driver den globala utvecklingen framåt och bidrar till att en allt mer transnationell värld utvecklas globalt.

Avgifter för studenter från tredje land påverkar antalet inkommande studenter

Läsåret 2009/2010 studerade drygt 42 000 utländska studenter i Sverige, en ökning med nästan 6 000 personer jämfört med det föregående läsåret. Av dessa var drygt en tredjedel studenter på ett utbytesprogram, medan resterande två tredjedelar var freemoverstudenter, eller fritt inresande studenter. Båda grupperna har ökat de senaste åren, men de fritt inresande studenterna har mer än fördubblats de senaste fem åren.⁸

Fram till och med vårterminen 2011 var det avgiftsfritt för alla studenter att studera på universitet och högskolor i Sverige. I propositionen *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska*

⁷ IOM (2010), *World Migration Report – The future of migration, building capacities for change*, s. 120.

⁸ Se bilaga 2, tabell 6.

studenter⁹ som lämnades till Riksdagen i februari 2010 föreslogs ett införande av studieavgifter för studenter från tredje land. Förändringen träder i kraft från och med höstterminen 2011. Syftet med införandet av avgifter är att frigöra resurser som kan nyttjas till att ytterligare öka kvaliteten i högskoleutbildningen.

De första uppgifterna från antagningen inför höstterminen 2011 visar att antalet ansökningar har minskat avsevärt till följd av införandet av avgifter. Till masterprogram med studiestart höstterminen 2011 sökte omkring 25 000 studenter, en minskning jämfört med 2010 med hela 73 procent. Minskningen av antalet sökande till internationella kurser¹⁰ var ännu större, till höstterminen 2011 sökte knapp 6 000 studenter, en minskning med 86 procent. Totalt sökte för studiestart hösten 2011 drygt 31 000 internationella studenter till masterprogram eller internationella kurser.¹¹ Av dessa har endast omkring hälften slutfört sin anmälan genom att antingen betala anmälningsavgift eller styrkt sin avgiftsbefrielse. Totalt har endast omkring 6 000 studenter som inte är avgiftsbefriade slutfört sin anmälan inför höstterminen.

Antalet ansökningar till masterprogrammen har minskat från studenter från nästan alla länder¹². Bland studenter från utvecklingsländer har antalet ansökningar minskat kraftigt. Exempelvis har antalet sökande från Pakistan, Bangladesh och Indien, de länder från vilka flest studenter sökte 2010, sjunkit med mer än 85 procent.¹³ Från de tolv länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete har ansökningarna till masterprogrammen minskat med 66 procent, nästan 10 000 personer, från närmare 15 000 till knappt 5 000.¹⁴ Ansökningarna har minskat ytterligare något för studenter från de länder som OECD:s DAC-kommitté kategoriserar som *Least Developed Countries*, från närmare 16 000 till knappt 5 000.¹⁵

Även antalet sökande från EU/EES-länder har minskat, men i betydligt mindre omfattning än sökande från de länder där man är skyldig att betala en studieavgift. Ansökningarna från studenter med betyg från ett EU/EES-land minskade med ca 7 procent.

⁹ Prop.2009/10:65

¹⁰ I internationella kurser genomförs undervisningen på engelska.

¹¹ Se bilaga 2, tabell 7.

¹² Studenternas "ursprungsland" avgörs av från vilket land de har angivit att de har tidigare studiemeriter, alltså inte på medborgarskap eller födelseland.

¹³ Se bilaga 2, tabell 8.

¹⁴ Se bilaga 2, tabell 9.

¹⁵ Detta redan före sista datum för att betala anmälningsavgift. Siffrorna kommer att förändras när VHS gör en slutlig sammanräkning.

3.5 Egenföretagare

Egenföretagare är en viktig grupp som med sin verksamhet driver utveckling framåt i såväl Sverige som i ursprungsländerna. Egenföretagare bidrar både till ekonomisk utveckling, ökad sysselsättning och nya idéer och innovationer.

Egenföretagaren som cirkulärmigrant har två bottenar, dels migrerande näringsidkare som kommer till Sverige och bidrar till utvecklingen av arbetsmarknaden här, dels egenföretagare i Sverige som startar verksamhet i sina ursprungsländer och/eller bedriver handel med sina hemländer.¹⁶

Personer från tredje land vilka vill bedriva egen näringsverksamhet i Sverige kan söka uppehållstillstånd för att bedriva sådan verksamhet. För att få uppehållstillstånd krävs bland annat att man kan uppvisa realistiska affärsplaner och att den sökande har tillräcklig egen försörjning för att leva i Sverige under minst ett år. Trots att möjligheten att invandra till Sverige som näringsidkare finns, är det få som ansöker. Under 2010 fick 90 personer uppehållstillstånd som näringsidkare, medan nära två av tre ansökningar avlogs. Den genomsnittliga handläggningstiden för ett ärende gällande en egenföretagare 2010 var 249 dagar. Näringsidkare som invandrar till Sverige har stor potential att bidra till utvecklingen både i Sverige och i sina ursprungsländer. Det är angeläget att Sverige är attraktivt för denna grupp och i största möjliga mån förenklar för företagare att etablera sig i Sverige.

Även egenföretagare som redan finns i Sverige men som önskar starta verksamhet i sitt tidigare hemland kan vara av stor betydelse för utvecklingen. Det fanns under början av 2010 närmare 75 000 utrikes födda företagare i Sverige och ca 14 procent av alla nya företag som startas i Sverige startas av en person född i utlandet.¹⁷ Många av dessa har inte för avsikt att återvända till ett tidigare hemland eller starta näringsverksamhet där. Det finns dock bland dessa personer med idéer och affärsplaner för verksamhet i utlandet. Många migranter har stor kännedom om marknaden i sina tidigare hemländer och intressanta affärsidéer, men har av olika skäl svårt att genomföra dessa. Det är av stor vikt att dessa goda affärsidéer på bästa sätt kan tas tillvara.

¹⁶ Kommittén har också uppmärksammat att juridiska personer som önskar etablera sig i Sverige kan möta hinder i tillståndprocessen. Kommittén har bedömt att detta ligger utanför dess uppdrag.

¹⁷ Tillväxtverket (2010) *Utlandsföddas företagande i Sverige – fakta och statistik*.

4 Underlätta för cirkulär migration

Med migration avses flyttningar in och ut från ett land. Migrationen kan också vara cirkulär genom att det är fråga om flyttningar upprepade gånger. Ett led i en cirkulär migration kan vara såväl en flyttning in till Sverige som en flyttning ut från Sverige. Den kan gå i båda riktningarna över gränsen och därmed också vara förknippad med helt olika frågeställningar. För individen fattas beslut på olika premisser beroende på i vilken riktning flyttningen går. För utformningen av regelverket som ska hantera flyttningarna är det också två olika frågor.

I detta avsnitt redogörs inledningsvis för det svenska regelverket för migration. Därefter presenteras kommitténs överväganden och förslag beträffande hur cirkulär migration kan underlättas genom förändringar i migrationslagstiftningen. En del av förslagen är mer generella, avsnitt 4.2 och 4.3, medan andra berör specifika grupper som arbetskraftsinvandrare, 4.4, egenföretagare 4.5 och internationella studenter 4.6. Den gemensamma nämnaren för alla förslag är att de ska underlätta cirkulär migration i syfte att främja dess positiva utvecklingseffekter. Överväganden kring portabilitet av sociala trygghetsförmåner och dess betydelse för cirkulär migration finns i avsnitt 5.

4.1 Huvuddragen i gällande rätt avseende migration

4.1.1 Inledning

Sveriges migrationspolitik bygger på en reglerad invandring. Den nationella rätten styrs till viss del av regleringen inom EU¹ samt av avtal som träffats med olika stater. Vilka regler som tillämpas i det enskilda fallet avgörs bl.a. av om personen är medborgare inom EU/EES eller kommer från ett tredje land. Vidare är tillämpligheten beroende av vilka skäl personen har haft för att komma till Sverige, vilket återspeglar vilket lagrum som uppehållstillståndet grundas på. Frågor kring invandring regleras i utlänningslagen (2005:716) (UtlL) och i utlänningsförordningen (2006:97) (UtlF) samt genom Migrationsverkets föreskrifter (MIGRFS).

Det finns inte i svensk rätt ett särskilt regelverk för utvandring eller återvandring. Däremot finns det bestämmelser på olika områden som kan påverka en persons flyttningar ut och in i Sverige. Ett centralt område är här olika bestämmelser om social trygghet. Sedan den 1 januari 2011 finns de flesta bestämmelser om socialförsäkringsförmåner samlade i socialförsäkringsbalken (SFB).² Bestämmelser om arbetslöshetsförsäkring finns i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFO).

I delbetänkandet har på olika ställen redogjorts för regler inom migrationsområdet, se exempelvis kapitel 6. Avsikten är att i detta avsnitt ger en mer samlad översikt av vilka bestämmelser som kan bli tillämpliga i samband med migration samt huvuddragen i dessa. Översikten omfattar inte bestämmelser på skatteområdet. Regelverket för socialförsäkringsförmåner redogörs för under avsnitt 5.2 och för arbetslöshetsförsäkring under avsnitt 5.7.

¹ I avsnitt 9.4 i delbetänkandet (SOU 2010:40) redogörs för aktuella direktiv på migrationsområdet. Därefter har förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsonganställning, KOM (2010) 379 slutlig, det s.k. säsonganställningsdirektivet samt förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern överföring av personal, KOM (2010) 378 slutlig, det s.k. ICT-direktivet, presenterats.

² Prop. 2008/09:200 och 2009/10:69.

4.1.2 Fri rörlighet för EES-medborgare

Principen om fri rörlighet för personer är grundläggande inom EU. Tidigare bestämmelser om uppehållstillstånd för EES-medborgare³ ersattes den 30 april 2006 av regler om uppehållsrätt och ett registreringsförfarande hos Migrationsverket.⁴ Upphållsrätt för EES-medborgare regleras bl.a. i 3 a kap. UtLL. Grunden för bestämmelserna finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, det s.k. rörlighetsdirektivet.⁵ Grundprincipen är att unionsmedborgare ska kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna på liknande sätt som vid flyttning inom det egna landet. Upphållsrätten existerar utan att den först måste fastställas genom särskild prövning. Däremot kan en medlemsstat kräva att unionsmedborgaren registrerar sig och får en handling som bevis på detta.

Kraven på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd gäller inte medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Kraven på uppehålls- och arbetstillstånd gäller inte för EES-medborgare och deras familjemedlemmar som har uppehållsrätt.⁶ En EES-medborgare som har uppehållsrätt och som avser att stanna i Sverige under längre tid än tre månader ska registrera sig hos Migrationsverket.

En EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon⁷

1. är arbetstagare eller egen företagare i Sverige,
2. har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning,
3. är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och enligt en försäkran om detta har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har

³ Enligt 1 kap. 3 b § UtLL anses med EES-stat i denna lag en stat som omfattas av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Med EES-medborgare avses en utlänning som är medborgare i en EES-stat.

⁴ Prop. 2005/06:77.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

⁶ 2 kap. 8 § UtLL.

⁷ 3 a kap. 3 § UtLL.

- en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige, eller
4. har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

Så länge något av villkoren är uppfyllda har personen uppehållsrätt.⁸

En familjemedlem till en EES-medborgare med uppehållsrätt har själv uppehållsrätt. Om familjemedlemmen är medborgare i ett land utanför EU/EES och Schweiz ska denne ansöka om uppehållskort⁹ hos Migrationsverket senast tre månader efter det att han eller hon kom till Sverige. Om däremot även familjemedlemmen är EES-medborgare ska även denne registrera sig hos Migrationsverket om han eller hon avser att stanna i Sverige under längre tid än tre månader.

En EES-medborgare, samt familjemedlem som inte själv är EES-medborgare, som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år har permanent uppehållsrätt.¹⁰ Tillfälliga vistelser utanför Sverige som inte överstiger sammanlagt sex månader per år eller en längre vistelse utanför Sverige av i lagen angivna skäl inverkar dock inte på den permanenta uppehållsrätten.¹¹ Den permanenta uppehållsrätten gäller utan villkor och kan endast upphöra om utlänningen har vistats utanför Sverige i mer än två på varandra följande år.¹²

En förutsättning för att rätten till fri rörlighet för personer ska kunna utövas är att det finns gemenskapslagstiftning om social trygghet. En samordning av de sociala trygghetssystemen har därför gjorts inom EU, se närmare avsnitt 5.2.1.

4.1.3 Tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatta i Sverige

En tredjelandsmedborgare kan beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Bestämmelser om detta finns i 5 a kap. UtL och grundar sig på direktivet 2003/109/EG om varaktigt bosatt tredje-

⁸ 3 a kap. 5 § UtL.

⁹ Upphållskort är ett bevis på rätt att visas i Sverige.

¹⁰ 3 a kap. 6 och 7 §§ UtL.

¹¹ 3 a kap. 8 § UtL.

¹² 3 a kap. 9 § UtL.

landsmedborgares ställning.¹³ Direktivet avser tredjelandsmedborgare som vid ansökningstillfället stadigvarande har bott i en EU-stat i fem år. En tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatt i ett EU-land samt dennes anhöriga får rättigheter som liknar de som gäller för en EES-medborgare. Detta gäller exempelvis rätt att bosätta sig under längre tid än tre månader i andra medlemsstater för att bedriva ekonomisk verksamhet som anställd eller egenföretagare, för att studera eller för andra syften. En person som har status som varaktigt bosatt i ett annat land inom EU/EES och Schweiz och vill vistas längre tid än tre månader i Sverige måste dock söka uppehållstillstånd.

En tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som på grund av vistelse utanför Sverige förlorat sitt uppehållstillstånd ska ges ett nytt uppehållstillstånd om han eller hon återvänder till Sverige för att bosätta sig här.¹⁴ Detta gäller dock vistelser inom EU/EES och Schweiz. En ställning som varaktigt bosatt ska nämligen återkallas om den som beviljats sådan ställning har vistats utanför Europeiska unionens territorier under tolv månader i följd.¹⁵

I förarbetena¹⁶ framhålls att ställning som varaktigt bosatt och innehav av permanent uppehållstillstånd bör ses som två olika tillstånds- och statusregleringar som existerar parallellt. Det framhålls att frågan om de två parallella systemen får betydelse i de fall då antingen ställningen som varaktigt bosatt eller det permanenta uppehållstillståndet förloras. Om ett permanent uppehållstillstånd har återkallats på grund av upphörd bosättning, ska ett nytt uppehållstillstånd kunna erhållas om utlänningen återvänder medan han alltså har ställning som varaktigt bosatt. Om å andra sidan ställningen som varaktigt bosatt skulle förloras, återgår personen till att vara bosatt i Sverige med enbart sitt permanenta uppehållstillstånd.

¹³ Prop. 2005/06:77.

¹⁴ 5 kap. 16 a § UtlL.

¹⁵ 5 a kap. 5 § första stycket 4 UtlL.

¹⁶ Prop. 2005/06:77 s. 158 f.

4.1.4 Kortare vistelser

Sedan den 5 april 2010 gäller Europaparlamentets och rådets förordning¹⁷ om införande av gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex), som lag i Sverige. Viseringskodexen tillämpas av alla Schengenstater.

De allra flesta medlemsländer, 22 av 27, har anslutit sig till det s.k. Schengensamarbetet. De EU-länder som inte deltar är Bulgarien, Cypern, Irland, Rumänien och Storbritannien. Norge, Island, Liechtenstein och Schweiz har ingått samarbetsavtal och ingår därmed i samarbetet.

En person som inte är medborgare i en Schengenstat kan behöva en visering för att få resa in i Schengenområdet. En visering innebär ett tillstånd att resa in i och vistas i Schengenområdet under en viss kortare tid, högst tre månader per halvår, och ges i form av en enhetlig visering. I vissa undantagsfall kan viseringen begränsas till att gälla enbart Sverige eller för ett antal begränsade medlemsstater, en visering med territoriellt begränsad giltighet. Länderna inom samarbetet har enats om vilka länders medborgare som ska ha visering för att få resa in i Schengenområdet och vilka som inte behöver ha en visering.¹⁸

Huvudprincipen för samarbetet är att alla människor som befinner sig lagligt i Schengenområdet kan resa fritt utan att behöva visa pass när de passerar de inre gränserna. En reglering avseende personer som passerar gränser finns i Europaparlamentets och rådets förordning¹⁹ om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

Enligt svensk rätt krävs det för kortare resor och vistelser i Sverige för vissa utlänningar en visering. En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska ha visering om han eller hon inte har uppehållstillstånd eller har ställning som varaktigt bosatt.²⁰ En utlänning som vistats i Sverige mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd om inte visering har beviljats för längre tid.²¹ Visering kan beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år. Närmare bestämmelser om visering finns i 3 kap. UtL. Ändringar i

¹⁷ EG nr 810/2009.

¹⁸ Rådet förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav.

¹⁹ (EG) nr 562/2006.

²⁰ 2 kap. 3 § UtL.

²¹ 2 kap. 5 § UtL.

lagstiftningen med anledning av viseringskodexen är under beredning i Regeringskansliet.

4.1.5 Folkbokföring och medborgarskap

Den som planerar att vara bosatt i Sverige i ett år eller mer ska normalt folkbokföra sig i landet. En anmälan om detta görs till Skatteverket. Den som planerar att bo utomlands under ett år eller mer ska anmäla flyttningen till Skatteverket. Bestämmelser om folkbokföring finns i folkbokföringslagen (1991:481). En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd ska inte folkbokföras om han eller hon saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras.²²

Sedan den 1 januari 2000 kan ett personnummer bara ges till personer som folkbokförs i Sverige. Samtidigt infördes samordningsnumren.²³ Syftet med samordningsnummer är att myndigheter och andra verksamhetsområden ska ha en gemensam identitetsbeteckning även för personer som inte är folkbokförda. Detta för att undvika personförväxling och kunna utbyta information med andra myndigheter och organisationer om personer som vistas tillfälligt i Sverige eller som har rätt till olika förmåner utan att vistas här. Däremot har en enskild inte rätt att begära ett samordningsnummer åt sig själv. Samordningsnummer ges huvudsakligen till personer som är skatteskyldiga i landet eller för registrering i rättsväsendets register. En person ska enbart tilldelas ett unikt samordningsnummer. Om det senare blir aktuellt med folkbokföring skapas en koppling mellan samordningsnumret och det personnummer som fås i samband med folkbokföringen.

För att bli svensk medborgare krävs en hemvist under i regel fem års obruten tid. För medborgare i Norden är hemvistkravet två år och för statslösa och flyktingar enligt UtlL fyra år. Kortare utlandsvistelser påverkar inte en persons hemvist. En närmare redogörelse om medborgarskap samt den svenska medborgarlagstiftningen finns i delbetänkandet.²⁴ Se även överväganden och förslag om återvinning av medborgarskap i avsnitt 4.3.2.

²² 4 § folkbokföringslagen.

²³ 18 a § folkbokföringslagen.

²⁴ SOU 2010:40 avsnitt 6.5.

4.1.6 Allmänt om uppehållstillstånd

Ett uppehållstillstånd innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under en viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).²⁵ Upphållstillstånd *ska* ges i vissa fall. Så är fallet för den som bedöms som flykting eller annan skyddsbehövande. Vidare ska den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige ges permanent uppehållstillstånd.²⁶ Upphållstillstånd ska vidare ges i vissa fall på grund av anknytning.²⁷ I andra fall *får* uppehållstillstånd ges.²⁸ Upphållstillstånd kan ges av olika skäl. Nedan redogörs närmare för vad som gäller avseende asyl samt när en utlänning vill arbeta, studera, bedriva näringsverksamhet eller flytta till någon anhörig i Sverige. Upphållstillstånd kan också ges exempelvis på grund av synnerligen ömmande omständigheter.²⁹

Det har inte bedömts som lämpligt att i lagen ge en heltäckande beskrivning av när ett permanent respektive ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska beviljas eftersom det är svårt att förutse alla olika situationer som kan uppkomma.³⁰ Migrationsverket har dock möjlighet att bevilja ett permanent uppehållstillstånd när det inte uttryckligen föreskrivs att ett uppehållstillstånd ska tidsbegränsas. Huvudregeln är också att den som har för avsikt att bosätta sig i Sverige och uppfyller övriga förutsättningar för uppehållstillstånd från början bör få ett permanent uppehållstillstånd. Migrationsverket har dock frihet att välja att i stället utfärda ett tidsbegränsat tillstånd. Så kan exempelvis vara fallet om det råder tveksamhet om utlänningensandel eller försörjningsförmåga. Exempel på när uppehållstillstånd ska tidsbegränsas är vid vistelse för studier eller besök. I vissa fall ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd först och därefter finns möjlighet till ett permanent uppehållstillstånd. Så är fallet för exempelvis arbetskraftsinvandrare och egenföretagare, men även för personer som är föremål för personsäkerhetsarbete eller tribunalvittnen. Andra fall där tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges är vid situationer då det finns ett verkställighetshinder som inte är bestående samt fall då tillstånd ges på grund av synnerligen ömmande omständigheter, men där utlänningens sjukdom eller

²⁵ 2 kap. 4 § UtlL.

²⁶ 4 kap. 2 a § UtlL.

²⁷ 5 kap. 3 § UtlL.

²⁸ Exempelvis 5 kap. 10 § UtlL.

²⁹ 5 kap. 6 § UtlL.

³⁰ Prop. 2004/05:170 s. 197 f.

behov av vård här är av övergående natur. Vidare kan det vara fråga om en migrant som behöver vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.³¹ Ett annat fall kan vara när ett barn eller en man behöver vara närvarande i Sverige för att en faderskapsutredning ska kunna genomföras. Ett tidsbegränsat tillstånd kan också ges till en utlänning som redan finns i Sverige om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras.

Huvudregeln är att uppehållstillstånd ska beviljas före inresa i Sverige.³² Det finns dock vissa undantag från denna regel, vilka delvis beskrivs nedan.³³ Som nämnts ovan gäller kravet på uppehållstillstånd inte nordiska medborgare eller EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

I 7 kap. UtlL finns bestämmelser om återkallelse av tillstånd. En grund för återkallelse av permanent uppehållstillstånd är att en utlänning inte längre är bosatt i Sverige. För en utlänning som har vistats här som flykting eller annan skyddsbehövande får dock uppehållstillståndet återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde, om utlänningen har återvänt till ett land där han eller hon tidigare har varit bosatt därför att de politiska förhållandena i landet har ändrats.³⁴ Se överväganden i avsnitt 4.2.2 om permanent uppehållstillstånd och vistelse utanför Sverige. Andra skäl för återkallelse är om utlänningen uppgivit falsk identitet, ägnat sig åt brottslig verksamhet eller medvetet utelämnat information eller lämnat felaktiga uppgifter, som varit av betydelse för uppehållstillståndet.

4.1.7 Asyl

Asyl avser ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting eller alternativt en skyddsbehövande. En ansökan om uppehållstillstånd som övrig skyddsbehövande ska handläggas som en ansökan om asyl. Bestämmelser om flyktingar och andra skyddsbehövande finns i 4 kap. och bestämmelser om uppehållstillstånd i 5 kap. UtlL.

³¹ 1990:52.

³² 5 kap. 18 § och 6 kap. 4 § UtlL.

³³ 5 kap. 18 och 19 §§ UtlL.

³⁴ 7 kap. 7 § UtlL.

Genom den s.k. Dublinförordningen,³⁵ avgörs vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

En person som är att anse som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande ska beviljas permanent uppehållstillstånd eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som i normalfallet gäller i minst tre år. Ett tidsbegränsat tillstånd som beviljas en flykting eller annan skyddsbehövande får aldrig ha en kortare giltighetstid än ett år.

En asylsökande är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd (AT-UND) under den tid som asylansökan handläggs.³⁶ Tidigare krävdes för ett AT-UND att Migrationsverket bedömde att dess beslut i ärendet inte skulle komma att fattas inom fyra månader från ansökan. Sedan den 1 augusti 2010 är fyramånadersregeln avskaffad.³⁷ Undantaget från arbetstillstånd gäller inte asylsökande som saknar identitetshandlingar, om utlänningen inte medverkar till att klarlägga sin identitet. Vidare har möjligheten till undantag från arbetstillstånd tagits borts i s.k. Dublinärenden samt i ärenden om omedelbar verkställighet³⁸ på grund av uppenbart ogrundade ansökningar.³⁹

Om en sökande fått avslag på sin asylansökan kan han eller hon söka tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete i Sverige, efter det att beslutet vunnit laga kraft.⁴⁰ För detta krävs att utlänningen sedan minst sex månader haft en anställning och att anställningen löper minst ett år från ansökningstillfället. En sådan ansökan ska lämnas in till Migrationsverket inom två veckor från det att beslutet vann laga kraft. Om Migrationsverket får in en ansökan efter det att tidsgränsen på två veckor har passerats ska ansökan avvisas.⁴¹ Se överväganden och förslag om förenklingar för spårbyte för tidigare asylsökande i avsnitt 4.4.4.

³⁵ EG nr 343/2003, den 18 februari 2003.

³⁶ 5 kap. 4 § UtlF.

³⁷ SFS 2010:607.

³⁸ Enligt 8 kap. 6 § UtlL.

³⁹ 5 kap. 4 § första stycket 2 och 3 UtlF.

⁴⁰ 5 kap. 15 a § UtlL.

⁴¹ Prop. 2007/08:147 s. 46 ff och 56 f.

4.1.8 Vidarebosättning

Utöver de som kommer till Sverige för att söka asyl erbjuder Sverige genom sin flyktingkvot varje år skydd för personer som befinner sig på flykt i tredje land och inte har tillgång till någon annan långsiktig lösning. Vidarebosättningen är ett sätt att dela ansvaret med länder som hyser stora flyktinggrupper och bidra till att värna tillgången till asyl även för människor på flykt i andra delar av världen. I huvudsak sker vidarebosättning på förslag av FN:s flyktingkommissarie, UNHCR. För år 2009 uppgick flyktingkvoten till 1 900 personer.

Uppehållstillstånd ska ges till en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning).⁴²

4.1.9 Arbetskraftsinvandrare

Medborgare från länder utanför EU/EES och Schweiz som vill arbeta i Sverige måste som regel ha ett arbetstillstånd. Detta gäller oavsett om personen är anställd i Sverige eller utomlands.⁴³ Bestämmelser om detta finns bl.a. i 6 kap. UtlL och 5 kap. UtlF. Den som har ett permanent uppehållstillstånd behöver dock inte ha arbetstillstånd.⁴⁴

Den 15 december 2008 trädde nya regler för arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES i kraft.⁴⁵ Genom ändringar i utlänningslagen infördes ett mer flexibelt system för arbetskraftsinvandring som syftar till att underlätta rekryteringen av arbetskraft från tredje land.⁴⁶

Arbetstillstånd ska ges för viss tid. Det får avse ett visst slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.⁴⁷ Den som ska arbeta längre än tre månader i Sverige behöver även ett uppehållstillstånd.

Det är arbetsgivarens bedömning av behovet att rekrytera arbetskraft från tredje land som är utgångspunkten vid hand-

⁴² 5 kap. 2 § UtlL.

⁴³ 2 kap. 7 § UtlL.

⁴⁴ 2 kap. 8 § första stycket UtlL. För vissa grupper, till exempel artister, idrottsutövare och arbete som *au pair*, finns särskilda regler. Även för medborgare i Australien, Kanada, Nya Zeeland och Sydkorea finns särskilda regler. Se avsnitt 4.7.

⁴⁵ Se även avsnitt 4.2 i delbetänkandet SOU 2010:40.

⁴⁶ Prop. 2007/08:147.

⁴⁷ 6 kap. 1 § UtlL.

läggning av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. Den s.k. myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen som fanns tidigare upphörde den 15 december 2008.⁴⁸

Arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits en anställning, om denne kan försörja sig på arbetet och om de erbjudna anställningsvillkoren inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.⁴⁹ Vidare får arbetstillstånd endast ges om rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom EU, dvs. principen om gemenskapsföreträde ska respekteras.⁵⁰ Migrationsverket ska vid handläggningen av en ansökan som huvudregel ge samman slutningar av arbetstagare inom det verksamhetsområde som tillståndet avser tillfälle att yttra sig i ärendet.⁵¹

Om anställningen är tidsbegränsad får arbets- och uppehållstillståndet inte avse längre tid än anställningstiden. Tillstånd kan som längst ges för två år. Därefter kan ansökan om förlängning ske vid ett eller flera tillfällen. Den sammanlagda tiden för arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § UtlL får dock inte vara längre än fyra år. Se överväganden och förslag i avsnitt 4.4.2. Under de två första åren är uppehålls- och arbetstillståndet begränsat till en namngiven arbetsgivare och ett visst slag av arbete. Om en förlängning sker efter två år är det dock bara begränsat till arbete av visst slag.⁵²

En utlänning som under de senaste fem åren har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år får beviljas permanent uppehållstillstånd.⁵³ De fyra åren med uppehållstillstånd för arbete bör normalt vara sammanhängande, dvs. utan avbrott. Vissa mindre avbrott kan dock accepteras.⁵⁴ Se överväganden och förslag i avsnitt 4.4.3.

En arbetstagare som i Sverige blivit arbetslös under innevarande tillståndsperiod har möjlighet att söka nytt arbete i upp till tre månader. I de fall en ny anställning inte täcks av det gällande arbetstillståndet får en ansökan om arbetstillstånd för den nya anställningen lämnas in och prövas under vistelsen i landet.⁵⁵

En utlänning kan beviljas en visering för att träffa en arbetsgivare i Sverige för att söka arbete hos denne. En utlänning med

⁴⁸ Prop. 2007/08:147 s. 25 f.

⁴⁹ 6 kap. 2 § UtlL.

⁵⁰ Prop. 2007/08:147 s. 26 ff och 36 f.

⁵¹ 5 kap. 7 a § UtlF.

⁵² 6 kap. 2 a § UtlL, prop. 2007/08:147 s. 30 f.

⁵³ 5 kap. 5 § UtlL.

⁵⁴ Prop. 2007/08:147 s. 28 ff och 55.

⁵⁵ 7 kap. 3 § första stycket 2 UtlL, prop. 2007/08:147 s. 30 f och 61 f.

visering för att besöka en arbetsgivare eller en utlänning som är undantagen kravet på visering kan i vissa fall beviljas uppehålls- och arbetstillstånd efter inresan i Sverige.⁵⁶ Ett krav är att utlänningen ansöker om tillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller det annars finns särskilda skäl. Migrationsverket beslutar om en förteckning över slag av arbeten inom vilka det finns en stor efterfrågan på arbetskraft.⁵⁷

4.1.10 Egenföretagare

En utlänning som ska arbeta längre tid än tre månader för att starta och driva ett eget företag eller gå in som delägare i ett företag måste ha ett uppehållstillstånd. Den som vill bedriva näringsverksamhet ska normalt beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.⁵⁸ Upppehållstillstånd ges vanligen för ett år i taget under en provotid på normalt två år. Under förutsättning att det går att försörja sig på rörelsen kan sökanden efter två år beviljas permanent uppehållstillstånd. Däremot behöver egna företagare inte ha arbetstillstånd.

För näringsidkare finns ett krav på att han eller hon har förmåga att bedriva den avsedda verksamheten.⁵⁹ Detta innebär att utlänningen inte bara ska ha förmåga att driva näringsverksamhet utan också ha förmåga att driva just den aktuella verksamheten.⁶⁰ Bedömningen torde i normalfallet kunna göras utifrån skriftligt material som presenteras av den sökande. Vad som krävs för att få uppehållstillstånd för näringsidkare framgår närmare av Migrationsverkets praxis, se avsnitt 4.5.1.

⁵⁶ 5 kap. 18 § tredje stycket UtLL, prop. 2007/08:147 s. 51 f.

⁵⁷ 5 kap. 12 § UtLF.

⁵⁸ 5 kap. 10 § UtLL.

⁵⁹ 5 kap. 5 § andra stycket UtLL.

⁶⁰ Prop. 2007/08:147 s. 56.

4.1.11 Internationella studenter

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar visats här i landet för studier.⁶¹

Den utlänning som har för avsikt att studera i Sverige och har antagits till högskoleutbildning (gäststuderande) ska beviljas uppehållstillstånd för studietiden om han eller hon

1. har sin försörjning under studietiden och sin återresa tryggad genom egna medel, stipendium eller på annat liknande sätt,
2. har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige, och
3. inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa.

Pågår studierna under längre tid än ett år ska tillståndet förlängas med minst ett år i taget eller den kortare tid studierna avser, under förutsättning att den studerande gör godtagbara framsteg i sina studier.⁶²

Den som beviljas uppehållstillstånd för studier vid universitet eller högskola har rätt att arbeta under studietiden utan krav på arbetstillstånd.⁶³ Genom den nya regleringen den 15 december 2008 infördes en möjlighet för gäststudenter som slutfört studier motsvarande 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin som gäststudent vid forskarutbildning att söka uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige.⁶⁴ Ansökan ska ges in innan giltighetstiden för uppehållstillståndet för studier har löpt ut. Gäststudenten behöver inte lämna landet under tiden som ansökan prövas om inte Migrationsverket fattar beslut om omedelbar verkställighet.⁶⁵ Se överväganden och förslag om förlängd tid för uppehållstillstånd för studier i avsnitt 4.6.3.

En doktorand är en person som har antagits till utbildning på forskarnivå. En del internationella doktorander från tredje land finansierar sin forskarutbildning helt eller delvis genom en doktorandtjänst, dvs. en anställning, medan de flesta finansierar sin utbildning genom exempelvis stipendier eller egna medel. Internationella forskarstudenter ges i dag uppehållstillstånd för studier enligt ovan redovisade bestämmelser. Se överväganden och förslag om en ny tillståndsform för utbildning på forskarnivå i avsnitt 4.6.1.

⁶¹ 5 kap. 10 § UtlL.

⁶² 4 kap. 5 § UtlF.

⁶³ 5 kap. 2 § första stycket 6 UtlF.

⁶⁴ 5 kap. 18 § andra stycket 8 UtlL.

⁶⁵ Prop. 2007/08:147 s. 38 ff.

4.1.12 Gästforskare

En utlänning som ska utföra forskning i Sverige enligt ett mottagningsavtal som har ingåtts enligt lagen⁶⁶ om godkännande av forskningshuvudmän att ta emot gästforskare ska beviljas uppehållstillstånd, om utlänningen inte utgör ett hot mot allmän ordning, säkerhet eller folkhälsa. Uppehållstillstånd ska beviljas för minst ett år eller den kortare tid som forskningen enligt mottagningsavtalet avser.⁶⁷

Bestämmelserna om gästforskare är inte tillämpliga på en tredjelandsmedborgare som utför forskning uteslutande inom ramen för högskoleutbildning för att få en doktorsexamen.⁶⁸

4.1.13 Familjeanknytning

Familjeanknytning är det vanligaste skälet till att migranter som inte är EES-medborgare får tillstånd att bosätta sig i Sverige. Anknytning till Sverige, som grund för ett uppehållstillstånd, betyder oftast att en utlänning söker tillstånd för att förena sig med nära anhöriga som bor i Sverige, eller för att gifta sig eller bli sambo med någon som är fast bosatt här.⁶⁹

Uppehållstillstånd *ska*⁷⁰ ges till make, sambo och ogifta barn till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige (anknytningspersonen).⁷¹ Med barn avses personer under 18 år.⁷² Uppehållstillstånd *ska* även beviljas en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller annan skyddsbehövande, om barnet vid ankomsten till Sverige var skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe eller om barnet lämnats ensamt efter ankomsten. Uppehållstillstånd enligt denna paragraf ska gälla minst ett år.

⁶⁶ 2008:290.

⁶⁷ 4 kap. 7 a § UtlF.

⁶⁸ 3 § andra stycket 4 lagen (2008:290) om godkännande av forskningshuvudmän att ta emot gästforskare.

⁶⁹ Bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning finns i 5 kap. 3–3 e, 8, 16 och 17 §§ UtlL.

⁷⁰ Om inte annat följer av 17–17 b §§ UtlL,

⁷¹ 5 kap. 3 § UtlL. Bestämmelserna grundar sig på EG-direktivet 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening. Prop. 2005/06:72.

⁷² 1 kap. 2 § UtlL.

Vidare anges ett antal fall när uppehållstillstånd *får* ges till en utlänning.⁷³ Detta gäller en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda samboförhållande med en person som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges. Uppehållstillstånd ska ges för samma tid till utlänningens ogifta barn. Uppehållstillstånd enligt bestämmelsen kan vidare ges till en person som på annat sätt är nära anhörig till någon som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige under förutsättning att han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det fanns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna redan i hemlandet. Även en utlänning som ska utöva umgänge med ett barn som bor i Sverige får, om umgänget inte är av begränsad omfattning, ges uppehållstillstånd. Vidare får, om det finns synnerliga skäl, uppehållstillstånd ges till en utlänning som är adopterad i Sverige i vuxen ålder, en anhörig till en utlänning som är flykting eller annan skyddsbehövande eller till en utlänning som på annat sätt har särskild anknytning till Sverige.

Huvudregeln vid all anhöriginvandring är att utlänningen ska ges permanent uppehållstillstånd redan från början. I vissa fall tillämpas dock systemet med uppskjuten invandringsprövning. Det innebär att tidsbegränsat uppehållstillstånd ges under en provotid av två år och att permanent uppehållstillstånd därefter kan ges.

Den 15 april 2010 infördes försörjningskrav vid anhöriginvandring⁷⁴ och uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person i Sverige får endast beviljas om den person som utlänningen åberopar anknytning till kan försörja sig och har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen.⁷⁵ Undantag från försörjningskravet gäller i vissa i lagen angivna fall.⁷⁶

Familjemedlemmar till den som fått tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete kan få uppehållstillstånd för samma tid.⁷⁷ Om anställningen ska pågå mer än sex månader kan familjemedlemmarna också få arbetstillstånd.

Enligt praxis kan medföljande familjemedlemmar till näringsidkare få uppehållstillstånd för samma tid som näringsidkaren om deras försörjning är tryggad.

⁷³ 5 kap. 3 a § UtL.

⁷⁴ Prop. 2009/10:77.

⁷⁵ 5 kap. 3 b § UtL och 3 eller 3 a §.

⁷⁶ 5 kap. 3 c-e §§ UtL.

⁷⁷ 4 kap. 4 a § UtL.

Familjemedlemmar till gästforskare kan under vissa förutsättningar beviljas uppehållstillstånd för samma tid som gästforskaren.⁷⁸ Familjemedlemmar till gäststudenter kan enligt praxis beviljas uppehållstillstånd.⁷⁹ Se överväganden om arbetstillstånd för medföljande till gäststudenter i avsnitt 4.6.2.

4.2 Permanent uppehållstillstånd, återkallelse och bosättningskrav

4.2.1 Nuvarande bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning

Återkallelse av uppehållstillstånd på grund av att bosättning i Sverige har upphört

Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige.⁸⁰ Bestämmelsen hänger samman med att det är en förutsättning för att få permanent uppehållstillstånd att en utlänning har för avsikt att bosätta sig i Sverige. Även för att få behålla tillståndet krävs därför att personen i fråga har för avsikt att vara bosatt i Sverige. Denna motivering framfördes redan i förarbetena till 1954 års utlänningslag då en bestämmelse om s.k. bosättningsstillstånd infördes.⁸¹ Bestämmelsen är klar och absolut och det saknas utrymme att medge undantag.⁸²

Migrationsverket har inte någon skyldighet att efterforska om personer med permanent uppehållstillstånd bor kvar i landet utan ska återkalla tillståndet när verket får kännedom om att bosättningen har upphört. I motiven framhålls vikten av att en noggrann undersökning görs av frågan om bosättningen har upphört. Risk är annars att ett permanent uppehållstillstånd felaktigt återkallas på grund av att utlänningen har varit tvungen att stanna kvar längre tid vid ett besök i hemlandet.⁸³

Det finns inte någon fastlagd definition på vad som avses med att bosättningen har upphört i utlänningslagens mening. Det är i stället förhållandena i det enskilda fallet som måste bedömas. Ett förhållande där en person har avregistrerats från folkbokföringen är

⁷⁸ 4 kap. 7 a § UtlF.

⁷⁹ Detta med stöd av 5 kap. 10 § UtlL.

⁸⁰ 7 kap. 7 § första stycket UtlL.

⁸¹ SOU 1951:42, prop. 1954:41 s. 82 och 86.

⁸² MIG 2007:34.

⁸³ Prop. 1983/84:144 s 89.

en omständighet som väger tungt. En sådan omständighet kan dock inte ensamt ligga till grund för en återkallelse.⁸⁴ Omständigheter som kan tyda på att bosättningen inte har upphört trots avregistrering eller lång tids vistelse utomlands kan vara att migranten har varit bosatt i Sverige under mycket lång tid, har familj eller bostad kvar, samtidigt som avsikten att återvända till Sverige är mycket klart uttalad. Enstaka längre vistelser utomlands för besök, arbete eller andra uppdrag kan göras utan att bosättningen anses upphöra.⁸⁵ Om det i samband med prövning av återkallelse kommer fram att migranten på grund av sin anknytning till landet eller av andra skäl ändå bör få stanna i landet utan tidsbegränsning, trots att grund för återkallelse i och för sig föreligger, kan det finnas skäl för fortsatt permanent uppehållstillstånd. En förutsättning är att migranten har för avsikt att varaktigt bo i Sverige. Att en person i allmänna ordalag tillkännager sin avsikt att återvända till Sverige räcker dock inte som skydd mot återkallelse.

Den som efter att ha bosatt sig i annat land åter önskar bosätta sig i Sverige måste söka nytt uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd får ges till en utlänning som har svenskt ursprung eller som har vistats i Sverige under lång tid med uppehållstillstånd.⁸⁶

Migrationsverket tillämpar riktlinjer för hur tidigare vistelse i Sverige ska beaktas vid en ansökan om att åter få ett uppehållstillstånd. Dessa innebär att om utlandsvistelsen varat i högst ett år beviljas uppehållstillstånd oavsett längden av den tidigare vistelsen i Sverige. Detsamma gäller om utlandsvistelsen varat i högst tre år och berott på något tvingande skäl exempelvis militärtjänst eller sjukdom. Om utlandsvistelsen i annat fall varat mellan ett och tre år, beviljas migranten uppehållstillstånd om den tidigare vistelsen i Sverige pågått under minst fyra år. Vid längre utlandsvistelser ges normalt inte uppehållstillstånd oavsett längden av den tidigare vistelsen i Sverige.⁸⁷ Undantag kan göras om den tidigare vistelsen i Sverige har varit mycket lång, minst tio till femton år, eller om det föreligger starka humanitära skäl.

⁸⁴ MIG 2007:34, UN 349–98.

⁸⁵ MIG 2009:12.

⁸⁶ 5 kap. 3 a § första stycket 4 UtLL.

⁸⁷ MIG 2008:16 I och II.

Undantag för flykting eller annan skyddsbehövande

För en utlänning som har vistats här som flykting eller annan skyddsbehövande får uppehållstillståndet återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde, om utlänningen har återvänt till ett land där han eller hon tidigare har varit bosatt därför att de politiska förhållandena i landet har ändrats.⁸⁸

Bestämmelsen infördes i 2005 års UtlL för att öka möjligheterna för flyktingar och annan skyddsbehövande att återvända för att undersöka förutsättningar för bosättning i hemlandet.

Undantaget motiverades enligt följande:⁸⁹

Det förekommer att flyktingar och skyddsbehövande i övrigt sedan situationen i hemlandet förbättrats vill försöka återvända dit. Vetskapen om att uppehållstillståndet då kan återkallas kan medverka till att en del inte vågar ta den risk som ett återvändande kan innebära. Sannolikt skulle en något större andel vilja försöka återvända, om de visste att de inom ett par år skulle kunna bosätta sig i Sverige på nytt, om försöket till bosättning i det gamla landet inte skulle lyckas.

Drygt 33 procent av de 265 816 personer som i januari 2011 hade permanent uppehållstillstånd i Sverige utgjordes av flyktingar m.fl.⁹⁰ Hur många av dessa som omfattas av undantagsregeln enligt ovan är dock osäkert eftersom det i gruppen även kan ingå andra som fått uppehållstillstånd efter en asylansökan, exempelvis på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

Tidigare överväganden om återkallelse på grund av upphörande av bosättning

Frågan om utlandsvistelse och återkallelse av permanent uppehållstillstånd har diskuterats i tidigare förarbeten. Invandrarpolitiska kommittén föreslog i betänkandet Invandringspolitiken⁹¹ en ordning innebärande att permanent uppehållstillstånd, efter anmälan till statens invandrarverk (SIV), skulle kunna få behållas av den som varit bosatt i Sverige tre till fyra år vid återvändande till hemlandet. Den som bott i Sverige legalt i cirka tio år föreslogs få behålla permanent uppehållstillstånd utan tidsbegränsning. Syftet

⁸⁸ 7 kap. 7 § andra stycket UtlL.

⁸⁹ Prop. 2004/05:170 s. 204.

⁹⁰ Källa: Stockdata från Migrationsverket.

⁹¹ SOU 1983:29 s. 173 f.

var att underlätta för den som varit bosatt i Sverige några år att pröva på att återvända till hemlandet och samtidigt ha kvar rätten till bosättning i Sverige. Enligt förslaget skulle en anmälan göras vid utflyttning om att han eller hon önskade behålla sitt permanenta uppehållstillstånd.

Förslaget blev allmänt kritiserat av remissinstanserna. Exempelvis uttalades att en sådan ordning skulle underlätta det missbruk som består i att utlänningen uppbär statliga förmåner fastän han i hemlighet vistats i hemlandet. Det positiva kunde dock vara att återvändande för flyktingar underlättades. Regeringen godtog inte förslaget.⁹² I och för sig ansågs det viktigt att garantera de invandrare, som efter ett antal år i vårt land på försök återvänder till hemlandet men inte kan anpassa sig där, en rätt att återvända till Sverige för att på nytt bosätta sig här. De riktlinjer som SIV utarbetat för återvändande ansågs dock tillräckliga.

4.2.2 Överväganden och förslag om möjlighet till längre vistelsetider utomlands för den med permanent uppehållstillstånd

Förslag: I 7 kap. 7 § andra stycket utlänningslagen införs en undantagsregel som innebär att ett permanent uppehållstillstånd får återkallas tidigast när fem år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde. En förutsättning är att utlänningen till Migrationsverket på föreskrivet sätt anmält att uppehållstillståndet ska bestå trots att bosättningen upphör. Undantaget ska omfatta alla utlänningar med permanent uppehållstillstånd oavsett på vilken grund detta har beslutats.

Finns det skäl att möjliggöra längre vistelsetider utomlands utan att det permanenta uppehållstillståndet återkallas?

En slutsats i kommitténs delbetänkande är att det finns behov av att möjliggöra att migranter i större utsträckning än i dag kan röra sig mellan och verka i två eller flera länder. Det har blivit allt mer vanligt att personer har anknytning till mer än ett land och att boendet växlar mellan dessa länder.⁹³ Detta ställer nya krav på

⁹² Prop. 1983/84:144 s. 86 f.

⁹³ Se exempelvis avsnitt 6.7 i delbetänkandet SOU 2010:40.

möjligheter till rörlighet. Bestämmelserna om återkallelse av uppehållstillstånd vid upphörd bosättning är ett sådant område som kan påverka denna rörlighet. Enligt direktiven ska kommittén särskilt överväga för- och nackdelar med att, såsom i dag, återkalla ett permanent uppehållstillstånd för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige samt överväga om dagens undantag även bör omfatta andra utlänningar med permanent uppehållstillstånd i Sverige.

Som beskrivits ovan är bestämmelsen om återkallelse vid upphörande av bosättning obligatorisk. Eftersom Migrationsverket inte har någon skyldighet att efterforska vilka personer med permanent uppehållstillstånd som bor kvar i Sverige sker återkallelse enbart i de fall där Migrationsverket av ett eller annat skäl fått sådan kännedom. Det kan vara fråga om uppgift från Skatteverket att en person avregistrerats från folkbokföringen. Migrationsverket kan även i vissa fall få uppgifter om detta i samband med förnyelse av pass, inresekontroll och besök vid svensk utlandsmyndighet. Under 2009 återkallades 832 permanenta uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning och under 2010 återkallades 589 permanenta uppehållstillstånd på denna grund.

Dagens system kan för en del migranter innebära en inläsnings-effekt. Detta genom att migranten väljer bort att återvända till ursprungslandet eller åka till annat land då det finns en risk för att han eller hon inte senare kan återvända till Sverige. Detta är också något som framförts av olika invandrargrupper. Det kan exempelvis vara fråga om en migrant som bott många år i Sverige och som önskar återvända till hemlandet vid sin pension. En förutsättning för detta kan vara att det inte råder hinder mot att när som helst återvända för att under kortare eller längre tid bosätta sig i Sverige. Dagens bestämmelser om permanent uppehållstillstånd är inte uppbyggt för den som har anknytning till två länder och som vill, upprepade gånger, växla bosättning mellan dessa. Att vid återvändande till Sverige på nytt behöva ansöka om uppehållstillstånd innebär en osäkerhet samt kostar både tid och pengar för den enskilde. De riktlinjer som finns för hur återvändande ska behandlas minskar enligt kommitténs mening inte dessa nackdelar i tillräcklig mån.

Många migranter med permanent uppehållstillstånd väljer efter viss tid i Sverige att bli svenska medborgare.⁹⁴ Därigenom uppnås full frihet när det gäller möjligheten att lämna och komma tillbaka till Sverige. Ett svenskt medborgarskap kan inte heller återkallas.⁹⁵ Enligt svensk rätt är det möjligt med dubbelt medborgarskap. Den som får ett svenskt medborgarskap och samtidigt behåller ursprungsmedborgarskapet får en trygg hemvist i både ursprungs- och destinationslandet. Detta skapar förutsättningar för en spontan cirkulär migration mellan länderna och en möjlighet att utan särskilt tillstånd bosätta sig och arbeta i vart och ett av länderna. Drygt 900 000 utrikesfödda personer som tidigare haft permanent uppehållstillstånd är numera svenska medborgare.⁹⁶ Samtidigt som ett svenskt medborgarskap ger större trygghet kan det finnas skäl till att en migrant inte vill eller kan bli svensk medborgare. Det är inte alla länder som tillåter dubbelt medborgarskap och en migrant kanske inte vill avsäga sig sitt ursprungliga medborgarskap. Kommittén har i sitt delbetänkande konstaterat att naturaliseringsmönstren ser olika ut för olika grupper av utländska medborgare. Detta kan vara av praktiska skäl, men frågan om medborgarskap har också en tydlig känslomässig koppling. Det finns därför skäl att möjliggöra ökad rörlighet även för personer med permanent uppehållstillstånd.

I syfte att främja cirkulär migration bör, mot bakgrund av det ovan anförda, den som vill lämna landet kunna göra detta under en viss tid utan att tillståndet återkallas, trots att bosättningen upphör. Det finns inte skäl att göra någon skillnad beroende av på vilken grund migranten fått sitt permanenta uppehållstillstånd. I stället bör möjligheten att återvända till hemlandet eller till annat land under en viss tid, utan att tillståndet återkallas, ges till alla migranter med permanent uppehållstillstånd. Detta bör även gälla personer som enligt förordningen⁹⁷ om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land, fått bidrag för bosättning i annat land.

⁹⁴ En tredjelandsmedborgare kan bli svensk medborgare efter fem års oavbruten hemvistid i Sverige. Hemviskravet är fyra år för den som är statslös eller att bedöma som flykting enligt UtlL.

⁹⁵ 2 kap. 7 § regeringsformen.

⁹⁶ Statistiska centralbyrån (SCB).

⁹⁷ 1984:890.

Anmälningsskyldighet

Huvudregeln ska alltså vara att ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas om bosättningen upphör. En sådan bedömning ska även fortsättningsvis göras utifrån dagens praxis och riktlinjer.

Den som vill behålla sitt permanenta uppehållstillstånd under en viss i lagen angiven tid ska dock kunna göra detta trots att bosättningen upphör. För att Migrationsverket ska veta när en återkallelse kan vara aktuell är det behövligt att den som önskar behålla sitt permanenta uppehållstillstånd anmäler detta till Migrationsverket. Anmälan ska, i likhet med vad som gäller anmälan till folkbokföringen, ges in senast en vecka före utresan och innehålla uppgift om utresedagen. Om utresan ställs in eller skjuts upp ska detta anmälas senast den tidigare angivna utresedagen.⁹⁸ Anmälan bör även innehålla en adressuppgift i utlandet där migranten kan nås. Anmälan ska registreras av Migrationsverket med en anteckning om utresedagen och innebär att en återkallelse på grunden upphörd bosättning inte kan ske innan tiden löpt ut. Däremot är Migrationsverket oförhindrad att återkalla tillståndet med hänvisning till andra återkallelsegrunder enligt UtL.

En person som flyttar från Sverige ska anmäla detta till Skatteverket samt Försäkringskassan. För att underlätta för den med permanent uppehållstillstånd som ska flytta utomlands bör myndigheterna i större utsträckning samarbeta. Det kan exempelvis handla om att anmälningsblankett samt information om reglerna för att permanent uppehållstillstånd ska bestå trots att bosättningen upphör i Sverige finns hos Migrationsverket, men även hos Skatteverket och Försäkringskassan. En skyldighet för myndigheterna att underrätta varandra om inkomna anmälningar om flytt från Sverige skulle troligen innebära att fler utflyttade migranter också registrerades som utflyttade.

Flyktingar och andra skyddsbehövande, som omfattas av dagens undantag, behöver inte göra en anmälan för att behålla sitt tillstånd under två år. Förslaget innebär för denna grupp ett tillkommande krav genom anmälan till Migrationsverket samt att den som inte gör en sådan anmälan kan förlora sitt permanenta uppehållstillstånd när bosättningen upphör. Eftersom förslaget handlar om ett generellt undantag är dock en anmälningsskyldighet motiverad. Det finns inte heller skäl att behandla olika tillståndsgrupper på olika sätt. Vidare innebär ändringen en fördel på så sätt att ett

⁹⁸ Jfr 27 § folkbokföringslagen (1991:481).

återvändande inte längre måste ske till ett land där han eller hon tidigare varit bosatt därför att de politiska förhållandena i landet har ändrats. Under en övergångsperiod bör dock ett permanent uppehållstillstånd för en flykting eller annan skyddsbehövande inte kunna återkallas trots att någon anmälan inte gjorts.⁹⁹

När tiden, se nedan, löpt ut ska Migrationsverket pröva om uppehållstillståndet ska återkallas. Utgångspunkten ska här vara att uppehållstillståndet ska återkallas om migranten inte flyttat tillbaka till Sverige inom tidsfristen. Denna information bör framgå av anmälningsblanketten. En återkallelse bör alltså ske om det inte av folkbokföringen eller på annat sätt framkommit att migranten flyttat tillbaka till Sverige. Migrationsverkets beslut om återkallelse av uppehållstillstånd får överklagas till en migrationsdomstol.¹⁰⁰

Beslut om återkallelse delges för att vinna laga kraft. Delgivning ska ske enligt delgivningslagen.¹⁰¹ Det kan vara svårt för Migrationsverket att nå en person som varit bosatt utomlands under flera år. Som nämnts ovan bör därför migranten i anmälan uppge en adress utomlands där han eller hon kan nås. Delgivning med en person som vistas utomlands får ske enligt lagen på den utländska orten, om inte sådan delgivning skulle strida mot svenska allmänna rättsprinciper.¹⁰² Generellt torde krävas att inledande försök görs att skicka eller lämna handlingen till personen i fråga. När det gäller förenklad delgivning kan detta i vissa fall vara olämpligt när delgivningsmottagaren har postadress utomlands. Vid prövningen av om förenklad delgivning kan användas utomlands måste särskilt beaktas dels den främmande statens inställning till att andra stater delger personer som befinner sig på dess territorium med post, dels om postgången i landet kan antas ske tillräckligt snabbt och tillförlitligt.¹⁰³ Om delgivningsmottagaren saknar känd hemvist och det inte kan klarläggas var han eller hon uppehåller sig är det möjligt med kungörelsedelgivning.¹⁰⁴

⁹⁹ Se vidare författningskommentar.

¹⁰⁰ 14 kap. 3 § första stycket UtL.

¹⁰¹ Lagen (2010:1932) träder i kraft den 1 april 2011.

¹⁰² 3 § delgivningslagen.

¹⁰³ Prop. 2009/10:237 s. 133.

¹⁰⁴ 48 § delgivningslagen.

Tidsfrist

En bedömning måste göras av hur lång tid en migrant, som gjort en anmälan, ska kunna vistas utomlands utan att det permanenta uppehållstillståndet återkallas. Här får göras en avvägning mellan att öka möjligheten till rörlighet i så stor omfattning som möjligt och de andra konsekvenser som kan uppkomma.

Inledningsvis kan en jämförelse göras med tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatt samt EES-medborgare med permanent uppehållsrätt.¹⁰⁵ En ställning som varaktigt bosatt i Sverige kan återkallas bl.a. om utlänningen har vistats utanför EU under tolv månader i följd eller utanför Sveriges territorium men inom EU under sex år i följd. Ställningen som varaktigt bosatt och innehav av permanent uppehållstillstånd bör dock ses som två olika tillstånds- och statusregleringar som existerar parallellt.¹⁰⁶ Personer med ställning som varaktigt bosatt är inte någon vanlig kategori i Sverige, vilken kan hänga samman med att migranter vanligtvis föredrar att i stället få ett svenskt medborgarskap. En permanent uppehållsrätt för medborgare inom EU/EES och Schweiz kan endast upphöra om utlänningen har vistats utanför Sverige i mer än två på varandra följande år.¹⁰⁷

Vid bestämmande av tidsgräns bör även beaktas att tredjelandsmedborgare som har ett uppehållstillstånd i ett Schengenland får röra sig fritt i andra Schengenländer under tre månader under en sexmånadersperiod.¹⁰⁸ Detta innebär att en migrant med permanent uppehållstillstånd i Sverige, men som inte längre är bosatt i Sverige, under den tid som tillståndet gäller har rätt att röra sig inom Schengen. En längre tidsgräns kan därmed leda till synpunkter från andra länder inom Schengenområdet.

Enligt gällande rätt kan den som beviljats ett uppehållstillstånd för bosättning utgöra referensperson i ett anknytningsärende vid familjeåterförening. Fråga är då om en person med permanent uppehållstillstånd som tillfälligtvis bor i ett annat land kan utgöra referensperson. Enligt gällande praxis torde så vara fallet, men det krävs dock att, när ärendet prövas, migranten har för avsikt att inom kort flytta till Sverige och bosätta sig här.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Se gällande rätt avsnitt 4.1.2 och 4.1.3.

¹⁰⁶ Prop. 2005/06:77 s. 158 f.

¹⁰⁷ 3 a kap. 9 § UtLL. Bestämmelsen härrör från artikel 16.4 rörlighetsdirektivet.

¹⁰⁸ Personen ska då ta med ett giltigt pass med uppehållstillståndet.

¹⁰⁹ Jfr. MIG 2007:36.

Det kan vidare ifrågasättas om ett kvarstående permanent uppehållstillstånd har någon betydelse för domstols bedömning av utvisning vid brottmål. Vid denna bedömning beaktas bl.a. utlänningens anknytning till det svenska samhället. Om utlänningen vistas i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes eller om han eller hon då varit bosatt i Sverige sedan minst fem år krävs synnerliga skäl för utvisning.¹¹⁰ En sådan omständighet som att den åtalade varit bosatt utomlands viss tid, men behållit sitt permanenta uppehållstillstånd, borde ingå vid bedömningen om det finns krav på synnerliga skäl. Tidsgränsen för behållande av permanent uppehållstillstånd torde därför inte ha någon betydelse ur denna aspekt.

En annan faktor som kan ha betydelse är vilken rätt till sociala trygghetsförmåner som en person med permanent uppehållstillstånd som inte längre bor i Sverige kan ha. För exempelvis rätt till hälso- och sjukvård krävs som huvudregel att en person är folkbokförd i Sverige. Folkbokföring ska ske av den som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvila) i landet under minst ett år.¹¹¹ Även beträffande bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner finns en koppling till bosättningen i Sverige, se närmare avsnitt 5.2. En utlänning med permanent uppehållstillstånd vars bosättning i Sverige upphör har alltså inte längre rätt till bosättningsbaserade förmåner. Innehavet av det permanenta uppehållstillståndet gör ingen skillnad i detta avseende. Däremot kan en person med permanent uppehållstillstånd som återvänder till Sverige för att bosätta sig här omedelbart få tillgång till bosättningsbaserade förmåner om övriga förutsättningar enligt lagstiftningen är uppfyllda. När det gäller eventuella risker med att en person flyttar utomlands och felaktigt får bosättningsbaserade förmåner torde risken minimeras genom anmälningsskyldigheten som förutsättning att få behålla sitt permanenta uppehållstillstånd.

Ytterligare en faktor som kan ha betydelse vid bestämmandet av tidsgräns är den studieavgift som medborgare från länder utanför EU/EES och Schweiz ska betala vid högskoleutbildning i Sverige. Tredjelandsmedborgare som är bosatta i Sverige med permanent uppehållstillstånd är undantagna från denna studieavgiftsskyldighet. Detta med hänsyn till att deras anknytning till Sverige

¹¹⁰ 8 kap. 11 och 12 §§ UtL.

¹¹¹ 3 § folkbokföringslagen (1991:481).

och rättigheter i övrigt bör jämföras med svenska medborgare i fråga om högskoleutbildning vid svenska lärosäten.¹¹²

För att i praktiken öka möjligheterna till rörlighet in och ut ur Sverige för migranter med permanent uppehållstillstånd anser vi att tidsgränsen inte kan vara alltför kort utan att den åtminstone bör uppgå till fem år. En sådan tidsgräns kan inte anses utgöra någon väsentlig nackdel utifrån de konsekvensområden som beskrivits ovan.

När tidsfristen väl börjat löpa kan den endast avbrytas genom att den enskilde återvänder till Sverige med avsikt att bosätta sig i landet. Därefter bör det vara möjligt att göra en ny anmälan enligt undantagsregeln om bosättningen i Sverige åter upphör.

4.2.3 Överväganden kring uppehållstillstånd och bosättningskravet

Bedömning: Bosättningskravet för permanent uppehållstillstånd bör för närvarande finnas kvar. Det finns dock anledning att i framtiden överväga mer grundläggande förändringar i tillståndsgivningen enligt utlänningslagen.

Kort bakgrund till dagens system med tidsbegränsat och permanent uppehållstillstånd

Ett uppehållstillstånd är i rättslig mening ett dokument, som visar att en person har rätt att uppehålla sig i Sverige. Ett uppehållstillstånd kan vara tidsbegränsat (TUT) eller permanent (PUT).

Det permanenta uppehållstillståndet introducerades år 1976 och ersatte det tidigare bosättningsstillståndet.¹¹³ Möjligheten användes till en början sparsamt. Med tiden blev det dock allt mer vanligt med permanent uppehållstillstånd och då redan vid det första beslutet. Avsikten var att skapa större rättsäkerhet och trygghet för de personer som annars skulle behöva vistas i landet med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. En annan avsikt var att underlätta handläggningen och minska antalet ärenden hos de handläggande myndigheterna.¹¹⁴

¹¹² Prop. 2009/10:65 s. 18 f.

¹¹³ Prop. 1975/76:18 s. 143.

¹¹⁴ Ds 2005:3 s. 56.

Den ordning i fråga om uppehållstillstånd som nu gäller bestämdes år 1985. Dessförinnan gällde, att en utlänning som fick tillstånd att stanna i Sverige till en början fick ett uppehållstillstånd som avsåg en viss angiven tid, vanligen ett år. När utlänningen haft uppehållstillstånd under ett års tid kunde han eller hon, om denne var fast bosatt i Sverige, i allmänhet få ett permanent uppehållstillstånd. År 1985 infördes möjligheten för utlänningen att få permanent uppehållstillstånd redan från början, om dennes avsikt är att bosätta sig här och i övrigt accepteras för invandring.¹¹⁵ I förarbetena¹¹⁶ uttalades bl.a. följande.

Sammanfattningsvis innebär vad jag nu har sagt, att de utlänningar som accepteras för invandring normalt får PUT från början. Det gäller i huvudsak flyktingar, sådana som omfattas av 5 eller 6 § UtIL, de som får tillstånd på grund av familjeanknytning eller annan anknytning hit eller inom ramen för arbetskraftsinvandring samt utlänningar som får stanna i Sverige på grund av politisk-humanitära eller allmänt humanitära skäl. I de fall då s.k. uppskjuten invandrarprövning tillämpas skall dock tidsbegränsade UT alltid utfärdas. Detsamma gäller vid vistelse för gäststudier eller besök, antingen besöket gäller turism, tillfälligt arbete eller något annat. Det får liksom hittills ankomma på SIV att i praxis fastlägga i vilka fall en utlänning ska godtas som invandrare och därmed från början normalt få PUT. Liksom hittills bör emellertid generellt gälla, att verket alltid har frihet att välja att utfärda ett tidsbegränsat UT även till en utlänning som avser att bosätta sig här och tillåts göra detta. Skäl kan ibland finnas till detta, exempelvis när tveksamhet råder om utlänningensandel eller försörjningsförmåga, när vistelsen här avses bli begränsad till viss tid eller utlänningen har uttryckt önskan att endast få ett tidsbegränsat UT.

De riktlinjer som drogs upp år 1984 för när ett permanent uppehållstillstånd ska ges torde alltjämt anses vara vägledande.¹¹⁷

För arbetskraftsinvandrare har dock regelverket ändrats i och med de nya reglerna som infördes den 15 december 2008. Enligt de tidigare reglerna kunde permanent uppehållstillstånd beviljas redan före inresan även vid arbetskraftsinvandring. Numera gäller att tidsbegränsat tillstånd ska ges från början och att permanent uppehållstillstånd under vissa förutsättningar kan beviljas efter fyra år.¹¹⁸ Syftet bakom att återinföra tidsbegränsat uppehållstillstånd som en inledande tillståndsform vid arbetskraftsinvandring var att

¹¹⁵ Prop. 1983/84:144 s. 86 ff.

¹¹⁶ Prop. 1983/84:144 s. 88.

¹¹⁷ Prop. 1988/89:86 s. 146, Wikrén m.fl. Utlänningslagen, Med kommentar, 9:e uppl., s. 96 ff.

¹¹⁸ Prop. 2007/08:147 s. 146.

tillståndet så tydligt är kopplat till den anställning som en enskild arbetsgivare erbjuder migranten.

Överväganden kring bosättningskravet

En möjlighet för att underlätta rörligheten i förhållande till tredje land är att införa en mer tillåtande tillståndsform än vad som i dag är fallet. Förslaget ovan om möjlighet att behålla sitt permanenta uppehållstillstånd viss tid även om bosättningen upphör är ett led i en sådan utveckling. Dessutom finns hos kommittén en viljeyttring att vid utformningen av en framtida migrationspolitik ytterligare se över tillståndsformen. Det kan handla dels om att i betydligt större utsträckning ge ett permanent uppehållstillstånd från början för den som kommer hit, dels att ta bort kravet att den som kommer hit ska ha för avsikt att bosätta sig i landet. Ett uppehållstillstånd skulle då inte heller återkallas om bosättningen i landet upphör. Härigenom skulle migranten få större trygghet genom att kunna lämna Sverige med vetskapen att det när som helst går att komma tillbaka. Tillståndet skulle i detta hänseende – möjligheten att åter bosätta sig i Sverige – komma att likna ett medborgarskap. Troligtvis skulle många migranter med permanent uppehållstillstånd efter en femårig hemvisttid dock alltjämt välja att söka ett svenskt medborgarskap eftersom detta innebär ytterligare ett antal fördelar, såsom exempelvis rösträtt. Som nämnts ovan kan dock en tryggare tillståndsform vara ett alternativ för den vars hemland inte tillåter dubbelt medborgarskap eller för den som av någon annan anledning inte önskar ett svenskt medborgarskap.

Som framgår av delbetänkandet ökar rörligheten i världen alltmer och det finns många positiva effekter av detta. Ett omfattande samordningsarbete har skett och sker därför mellan olika länder i syfte att underlätta rörligheten. Detta gäller för Sveriges del framför allt med länder inom vårt närområde samt inom EU, men även till viss del gentemot tredje land. När det gäller tredjelandsmedborgare innebär den ökade rörligheten och möjligheterna för denna nya krav på utlänningslagstiftningen. En mer trygg tillståndsform skulle vara ett sätt att i framtiden gynna cirkulär migration och utveckling. Det finns därför skäl att överväga grundläggande begrepp som bosättningskravet i lagstiftningen. Ovan har pekats på en del av de överväganden som vid en förändring bör göras och vilka konsekvenser som kan förutses. Det

kan därutöver finnas ytterligare politikområden där uppehållstillståndet ligger till grund för olika rättigheter och skyldigheter. Grundläggande ändringar i utlänningslagstiftningen kräver därför en bred översyn. Dessutom kan framtida direktiv från EU få betydelse för utformningen av den svenska lagstiftningen. För närvarande pågår det förhandlingar gällande det s.k. säsongsanställningsdirektivet¹¹⁹ och det s.k. ICT-direktivet¹²⁰ som kan komma att påverka svensk lagstiftning. Mot bakgrund av detta har kommittén valt att i detta betänkande lämna förslag som, utan att ändra bosättningsbegreppet, ger ökade möjligheter till rörlighet. Vi ser dock att en sådan mer genomgripande översyn, i syfte att ytterligare underlätta för cirkulär migration, behövs i framtiden.

4.3 Återvinning av medborgarskap

4.3.1 Nuvarande krav på återvinning av medborgarskap

I och med att lagen om svenskt medborgarskap¹²¹ trädde i kraft blev det i Sverige möjligt med dubbla medborgarskap.¹²²

Den som är eller önskar bli utländsk medborgare får på ansökan befrias från sitt svenska medborgarskap.¹²³ Det har ingen betydelse hur den sökande fått sitt svenska medborgarskap och det saknar också betydelse på vilket sätt det utländska medborgarskapet har förvärvats eller kommer förvärvas. Under 2009 avgjordes 210 ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap och under 2010 avgjordes 260 ärenden.¹²⁴

Den som förlorat¹²⁵ eller befriats från sitt svenska medborgarskap har möjlighet att återfå detta genom en anmälan, s.k. återvinning.¹²⁶ Bestämmelsen innebär att en tidigare svensk medborgare, som numera har utländskt medborgarskap eller är statslös, under vissa förutsättningar kan återfå svenskt medborgarskap på ett

¹¹⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning, KOM (2010) 379 slutlig.

¹²⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern överföring av personal, KOM (2010) 378 slutlig.

¹²¹ (2001:82) MedbL.

¹²² SOU 1999:34 och prop. 1999/2000:147.

¹²³ 15 § MedbL.

¹²⁴ Migrationsverket.

¹²⁵ Syftar till den som enligt tidigare medborgarskapslagar förlorat sitt svenska medborgarskap vid förvärvande av utländskt medborgarskap eftersom dubbelt medborgarskap då inte var tillåtet.

¹²⁶ 9 § MedbL. Ett förenklat anmälningsförfarande infördes 2001.

enklare sätt än som gäller för naturalisation¹²⁷ och utan den prövning som sker i sådant fall.

Enligt 1950 års MedbL krävdes för återvinning av svenskt medborgarskap att sökanden fått svenskt medborgarskap vid födseln och oavbrutet haft sitt hemvist i landet fram till 18 års ålder samt att han eller hon vid tiden för anmälan haft hemvist i landet sedan minst två år. Enligt förarbetena var syftet för dessa villkor bl.a.:¹²⁸

I syfte att från den särskilda återvinningsmöjligheten avskära personer som, trots att de tidigare varit svenska medborgare, saknat verklig anknytning till Sverige.

Återvinningsbestämmelsen ändrades i och med införandet av 2001 års MedbL. Nu gäller att den som har fyllt 18 år och som har förlorat eller befriats från sitt svenska medborgarskap återfår detta, om han eller hon dels har permanent uppehållstillstånd i landet, dels haft hemvist i Sverige före 18 års ålder under sammanlagt tio års tid och dels har hemvist här i landet sedan två år. Numera finns alltså inget krav på att sökanden förvärvat sitt medborgarskap vid födseln utan möjligheten till återvinning står öppen även för den som förvärvat medborgarskapet på annat sätt.

I förarbetena framhöll regeringen att det inte finns skäl att överge grundtanken att utesluta från återvinningsmöjligheten sådana personer som saknar verklig anknytning till Sverige. Vidare att möjligheten bör förbehållas dem som har en stark förankring till Sverige bakåt i tiden. Enligt regeringens mening var emellertid det tidigare kravet på oavbruten hemvist intill 18 års ålder onödigt restriktivt. En sådan verklig anknytning till Sverige som bör vara en förutsättning för återvinning kan som regel anses ha uppkommit även om inte hela uppväxttiden intill 18 års ålder tillbringats i Sverige. Det ansågs därför tillräckligt att sökanden har haft hemvist i Sverige under sammanlagt tio år före 18 års ålder.¹²⁹

Anmälan om återvinning av medborgarskap¹³⁰ som gäller en medborgare i ett nordiskt land som är folkbokförd i Sverige ska ges in till och prövas av länsstyrelsen i det län där den som anmälan gäller är folkbokförd.¹³¹ Övriga anmälningar ska ges in och prövas

¹²⁷ Enligt 11 § MedbL.

¹²⁸ Prop. 1950:217 s. 33.

¹²⁹ Prop. 1999/2000:147 s. 44 f.

¹³⁰ Enligt 9 § MedbL.

¹³¹ 22 § andra stycket MedbL och 3 § tredje stycket förordning (2001:218) om svenskt medborgarskap (MedbF).

av Migrationsverket.¹³² Vid ett för den sökande negativt beslut får beslutet överklagas till migrationsdomstol.

Under 2009 avgjorde Migrationsverket 17 anmälningsärenden om återvinning av svenskt medborgarskap och under 2010 avgjordes 16 sådana ärenden.¹³³

4.3.2 Överväganden och förslag om att förenkla kraven för att återvinna svenskt medborgarskap

Förslag: Kravet i 9 § lagen om medborgarskap på hemvist här i landet under sammanlagt tio år ska inte längre behöva vara uppfyllt före arton års ålder.

Möjligheten till dubbelt medborgarskap har stor betydelse för den cirkulära migrationen. Två medborgarskap ger en trygg hemvist i både ursprungs- och destinationslandet och skapar förutsättningar för att resa och flytta mellan länderna.¹³⁴

Det kan dock finnas situationer när en invandrare som blivit svensk medborgare väljer att ansöka om befrielse av svenskt medborgarskap. Så kan exempelvis vara fallet när hemlandet inte tillåter dubbelt medborgarskap och den enskilde önskar återvända till hemlandet för att t.ex. engagera sig politiskt och det ställs krav på att ha ett medborgarskap i hemlandet. Anknytningen till Sverige kan dock alltjämt vara mycket stark exempelvis genom att familjen bor kvar.

Nuvarande krav på att återvinna svenskt medborgarskap kräver en hemvist om sammanlagt tio år i landet före arton års ålder. Detta innebär att en person som kommit till Sverige strax före eller efter arton års ålder inte har någon möjlighet att återvinna sitt svenska medborgarskap, trots tio års hemvist i landet, utan åter måste förvärva svenskt medborgarskap efter ansökan (naturalisation). Det finns alltså en skillnad i möjligheterna att använda det enklare anmälningförfarandet för den som fått svenskt medborgarskap genom födseln respektive den som fått svenskt medborgarskap genom naturalisation. Ett sätt att minska denna skillnad i lagstiftningen är att ta bort kravet på att den sammanlagda hemvisttiden ska vara förlagd före arton års ålder. Detta innebär vidare att

¹³² 22 § första stycket MedbL och 3 § MedbF.

¹³³ Källa: Migrationsverket.

¹³⁴ Se även delbetänkandet SOU 2010:40 avsnitt 6.5.

den cirkulära migrationen underlättas något för den vars hemland inte tillåter dubbelt medborgarskap. Även om antalet ärenden om återvinning även i framtiden kan antas bli av begränsad omfattning kan ändringen ha stor betydelse för den enskilde individen. Ett anmälningsförfarande är betydligt enklare och mindre kostsamt för individen än ett ansökningsärende.

Avsikten med ändringen är däremot inte att den som växelvise bor i två länder upprepade gånger ska avsäga sig och därefter återvinna medborgarskapet. Genom att kravet på tio års sammanlagd hemvist i Sverige samt övriga krav enligt bestämmelsen finns kvar säkerställs att den sökande haft och har en stark anknytning till Sverige. En stark anknytning till Sverige grundad på tio års hemvist kan alltså enligt vår mening uppnås även under vuxen ålder.

4.4 Arbetskraftsinvandrare

4.4.1 Inledning

I avsnitt 3.3 beskrivs betydelsen av arbetskraftsinvandrare för cirkulär migration och utveckling. I avsnitt 4.1.9 redogörs för huvuddragen i gällande rätt beträffande arbetskraftsinvandring. Som där närmare beskrivs trädde det nya regelverket kring arbetskraftsinvandring i kraft den 15 december 2008. Eftersom regelverket enbart varit i kraft under drygt två års tid finns det inte skäl att nu göra någon översyn av detta. Då det framkommit att det finns vissa tillämpningsproblem i regelverket har vi dock valt att lägga fram några förslag i syfte att underlätta för den som vill arbeta i Sverige och på så sätt undanröja hinder för ökad rörlighet. Detta gäller även regelverket för dem som tidigare varit asylsökande och efter ett avslagsbeslut söker uppehållstillstånd för arbete inifrån landet. Vidare har frågor diskuterats kring bedömningen av om lön och villkor för anställda utomlands uppfyller kraven för arbetskraftsinvandrare samt om försörjningskravet, vilket är kopplat till nivån för försörjningsstöd, är tillräckligt. Dessa frågeställningar har dock bedömts ligga utanför kommitténs uppdrag.

Även om det nya regelverket för arbetskraftsinvandring i stort sett tycks fungera bra har det i debatten uppmärksammats att det finns fall där migrerande arbetskraft inte får de arbetsvillkor som utlovats. Det är oklart i vilken omfattning detta sker. Det är viktigt att Sverige har ett hållbart och väl fungerande system där människor

inte utnyttjas. Detta är viktigt ur ett individperspektiv, men även ur ett perspektiv att stimulera den cirkulära migrationen. Vi har därför valt att i korthet beskriva problematiken kring att villkoren för arbetstillstånd inte alltid följs, se avsnitt 4.4.6. Det ingår dock inte i vårt uppdrag att göra en total genomgång och översyn av problemen inom alla de rättsområden som berörs.

4.4.2 Förslag om möjlighet att få arbetstillstånd under en längre period än fyra år

Förslag: Det införs i utlänningslagen en bestämmelse som innebär att arbetstillstånd ska kunna ges under en längre sammanlagd tid än fyra år om det finns särskilda skäl.

Enligt gällande rätt får ett första arbetstillstånd inte ges för längre tid än två år. Det får inte heller avse längre tid än anställningstiden. Tillståndet kan förlängas vid ett eller flera tillfällen, men den sammanlagda tillståndstiden får inte vara längre än fyra år.¹³⁵ En utlänning som under de senaste fem åren har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år får beviljas permanent uppehållstillstånd.¹³⁶ Om permanent uppehållstillstånd inte beviljas, ska utlänningen lämna Sverige.

Dagens regelverk innebär till synes att en utlänning som efter sammanlagt fyra års tillståndstid – i en följd eller i olika perioder – önskar arbeta ytterligare en begränsad tid inte kan få tillstånd för detta. Har det varit avbrott i fyraårsperioden som inte kan anses vara av obetydlig omfattning är inte heller ett permanent uppehållstillstånd aktuellt. Ett permanent uppehållstillstånd ges som regel inte heller om utlänningen enbart önskar arbeta i Sverige en begränsad period och inte har för avsikt att bosätta sig här. Det framgår inte av tidigare förarbeten att en utlänning, som haft arbetstillstånd i sammanlagt fyra år, efter viss tid kan kvalificera sig för en ny sådan period.

Det har visat sig att möjligheterna för anställda utomlands att arbeta och verka i Sverige har försvårats på grund av bestämmelsernas utformning. En inte helt ovanlig situation är att högkvalificerad arbetskraft anställda inom en koncern i hemlandet

¹³⁵ 6 kap. 2 a § UtlL.

¹³⁶ 5 kap. 5 § första stycket UtlL.

skickas till Sverige en tid för att därefter återvända till hemlandet. Efter ytterligare en tid behöver de återvända till Sverige för kortare uppdrag.¹³⁷ Problem kan alltså uppkomma när den sammanlagda tillståndstiden uppgår till fyra år. Här kan nämnas att en utlänning som har specialistuppgifter inom en internationell koncern och som i denna egenskap arbetar tillfälligt i Sverige för en sammanlagd tid som understiger ett år är undantagen kravet på arbetstillstånd.¹³⁸

I förarbetena till de nya bestämmelserna anges att den svenska arbetsmarknaden gynnas av längre tillståndstider samt att längre tillståndstider medför en kontinuitet som torde vara till fördel för arbetstagaren, arbetsgivaren och verksamheten som bedrivs på arbetsplatsen.¹³⁹ Som beskrivits ovan innebär bestämmelserna dock ett hinder för en utlänning som vill återkomma upprepade gånger för att arbeta temporärt i Sverige när väl fyraårstiden uppnåtts. Det rör sig framför allt om personer som är anställda utomlands. I syfte att öka rörligheten på så sätt att en person kan komma tillbaka till Sverige för att arbeta under kortare perioder kan det övervägas om den sammanlagda tiden för arbetstillstånd bör förlängas ytterligare. Även med en ny och längre tidsgräns kan dock problemen kvarstå, om än i mindre omfattning.

Vi anser därför att det i stället bör införas en bestämmelse som innebär att en utlänning vid särskilda skäl ska kunna få arbetstillstånd under en längre sammanlagd tid än fyra år. Migrationsverket har att närmare bedöma när sådana särskilda skäl ska anses föreligga. Det kan exempelvis vara fråga om personer som inte har för avsikt att bosätta sig i Sverige och alltså inte uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd, men som periodvis, under kortare tid, vill arbeta i Sverige. Typfallet torde här vara en person som är anställd utomlands. En annan situation kan vara när en person under en eller flera perioder stått utanför arbetsmarknaden på grund av exempelvis arbetslöshet, sjukskrivning eller föräldraledighet. Ytterligare arbetstillstånd bör då kunna ges så att denna person därefter kan komma att ha en sådan anknytning till arbetsmarknaden att ett permanent uppehållstillstånd kan ges.

Liksom nu är fallet har Migrationsverket att vid förlängning av arbetstillstånd göra en ny prövning och kontrollera att de grund-

¹³⁷ Redovisning av arbetet med nya regler för arbetskraftsinvandring, Migrationsverket, 112-2009-19600.

¹³⁸ 5 kap. 2 § första stycket 10 UtlF.

¹³⁹ Prop. 2007/08:147 s. 28.

läggande villkoren för tillståndet är uppfyllda och att det inte finns skäl som talar emot ett tillstånd.¹⁴⁰

4.4.3 Förslag om avbrott i kvalificeringsperioden för permanent uppehållstillstånd

Förslag: 5 kap. 5 § första stycket utlänningslagen ändras på så sätt att permanent uppehållstillstånd får beviljas den som under de senaste åtta åren, i stället för som för närvarande de senaste fem åren, har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år.

En utlänning som under de senaste fem åren har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år får beviljas permanent uppehållstillstånd.¹⁴¹ I förarbetena¹⁴² framhålls att en person som har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år bör kunna beviljas permanent uppehållstillstånd, eftersom han eller hon genom arbetet har visat sig bidra till samhällsutvecklingen och fått en stark koppling till Sverige. Vidare anges att de fyra åren med uppehållstillstånd för arbete bör vara sammanhängande dvs. utan avbrott. Vissa mindre avbrott kan dock accepteras. I förarbetena anges följande.¹⁴³

Regeringen framhåller vidare att det kan tänkas uppstå situationer där permanent uppehållstillstånd bör kunna beviljas trots att tiden med uppehållstillstånd för arbete inte varit sammanhängande. Det vore orimligt om varje mindre avbrott skulle medföra att permanent uppehållstillstånd inte kan meddelas. Det kan t.ex. inträffa att en utlänning mellan två anställningar i Sverige lämnar landet några månader. I en sådan situation bör den första tiden med uppehållstillstånd för arbete få tillgodoräknas vid beräkandet av fyraårsfristen. Motsvarande bör gälla för tid med uppehållstillstånd för arbete som ligger i nära anslutning till ikraftträdandet av de nya reglerna för arbetskraftsinvandring. Uppehåll mellan olika tillståndsperioder bör dock inte vara så många eller av sådan omfattning att anknytningen till den svenska arbetsmarknaden försvagas. Inte heller bör perioder av uppehållstillstånd för arbete som ligger alltför långt tillbaka i tiden kunna tillgodoräknas. Mot den angivna bakgrunden bör enligt regeringens mening en förut-

¹⁴⁰ Enligt 5 kap. 17 UtL.

¹⁴¹ 5 kap. 5 § första stycket UtL.

¹⁴² Prop. 2007/08:147 s 29 f.

¹⁴³ Prop. 2007/08:147 s. 30.

sättning för permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl vara att utlänningen under de senaste fem åren har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år. Om inte permanent uppehållstillstånd beviljas, ska utlänningen lämna landet.

I praxis görs en bedömning av om permanent uppehållstillstånd ska ges trots avbrott i själva arbetstiden utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Grundsynen är att det är anknytningen till arbetsmarknaden som ger grunden för det permanenta uppehållstillståndet och att arbetstagaren därför ska ha arbetat under huvuddelen av de fyra år som han eller hon haft uppehållstillstånd för arbete. Viss frånvaro exempelvis på grund av sjukskrivning eller föräldraledighet kan dock accepteras. En person som haft uppehållstillstånd grundat på anställning i fyra år men som under längre perioder inte arbetat, exempelvis på grund av arbetslöshet, föräldraledighet eller sjukskrivning, kan däremot inte påräkna att få permanent uppehållstillstånd. Det finns inte något generellt svar på var gränsen går för hur lång bortavaro som kan accepteras utan en bedömning görs i varje enskilt fall.

I delbetänkandet¹⁴⁴ framgår beträffande det nya regelverket för arbetskraftsinvandring att endast var fjärde person beviljats ett uppehålls- och arbetstillstånd som överstiger tolv månader. Vidare framgår att det är först när regelverket varit i kraft en längre tid som det går att göra en analys av i vilken utsträckning arbetskraftsinvandrare 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 ytterligare en period. Även om det är för tidigt att nu göra en sådan analys anser vi att det i syfte att främja den cirkulära migrationen redan nu bör vara möjlighet att i vidare mån göra avbrott i kvalificeringsperioden för permanent uppehållstillstånd. Det kan exempelvis handla om migranter som vill göra avbrott i sitt arbete i Sverige för att arbeta utomlands under ett år och därefter fortsätta att arbeta i Sverige och detta kanske upprepade gånger. Det kan också vara fråga om migranter som stått utanför arbetsmarknaden på grund av exempelvis föräldraledighet eller sjukskrivning en längre tid men därefter fortsatt att arbeta i Sverige. Genom en förlängning av tiden för kvalificering blir regelverket mer flexibelt och det skapas större möjligheter för en migrant att röra sig mellan två eller flera länder även under en kvalificeringsperiod. Vi anser att

¹⁴⁴ SOU 2010:40 avsnitt 4.2.

tiden inom vilken kvalificeringen ska ha skett lämpligen kan förlängas från fem år till åtta år.

Migranten ska fortfarande ha haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år för att kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd. Däremot får vid beräkning av fyraårsfristen uppehållstillstånd för arbete som ligger något längre tillbaka i tiden tillgodoräknas även om det varit avbrott mellan tillståndsperioderna. Vidare kan den som exempelvis varit sjukskriven eller föräldraledig en längre tid under kvalificeringsåren kompensera detta genom ytterligare arbetstillstånd,¹⁴⁵ se förslag i avsnitt 4.4.2.

4.4.4 Förenklningar i regelverket för spårbyte från tidigare asylsökande till arbetskraftsinvandrare

Bakgrund

I avsnitt 4.1.7 redogörs för huvuddragen i gällande rätt beträffande uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande. Som där framgår är en asylsökande, som huvudregel, undantagen från kravet att ha arbetstillstånd (AT-UND) och kan alltså arbeta under den tid asylansökan handläggs.¹⁴⁶

I och med det nya regelverket för arbetskraftsinvandring som trädde i kraft den 15 december 2008 infördes en möjlighet för asylsökande som fått avslag på sin asylansökan att söka uppehålls- och arbetstillstånd utan att lämna landet.¹⁴⁷ Som motiv för bestämmelsen anförde regeringen bl.a. följande.¹⁴⁸

En av de grundläggande intentionerna med den nu gällande utlänningslagen är, precis som flera remissinstanser påpekat, att asylprocessen ska ha en tydlig början och ett tydligt slut. Ett av målen med asylprocessen är att de sökande ska få en rättssäker prövning med ett snabbt definitivt besked på sin ansökan. För att upprätthålla legitimiteten i asylsystemet är det också viktigt att lagakraftvunna beslut respekteras. Att införa en möjlighet att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd efter ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning kan skapa osäkerhet om slutpunkten i asylprocessen. Mot detta ska vägas att en utlänning som har kommit till Sverige och arbetat under tiden för handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt, har påbörjat en

¹⁴⁵ Enligt den föreslagna undantagsregeln i 6 kap. 2 b § UtlL.

¹⁴⁶ 5 kap. 4 § UtlF.

¹⁴⁷ 5 kap. 15 a § UtlL.

¹⁴⁸ Prop. 2007/08:147 s. 47.

etablering på den svenska arbetsmarknaden. Att någon i en sådan situation ska tvingas lämna Sverige för att ansöka om uppehållstillstånd för arbete är inte i linjen med regeringens övriga förslag om ett effektivare system för arbetskraftsinvandring. Därtill kommer att det kan framstå som oskäligt och inte minst vara kostsamt för den enskilde och hans eller hennes familj. För en arbetsgivare kan det bli ett ekonomiskt avbräck om arbetstagaren en tid tvingas utebli från arbetsplatsen för att lämna Sverige och söka nödvändiga tillstånd. Det gäller särskilt om personen innehar en sådan position att produktionen eller verksamheten i stort blir lidande om han eller hon under en period uteblir från arbetet. Vid en sammantagen bedömning anser regeringen att det under vissa förutsättningar bör vara möjligt för en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt avslagits, att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd inifrån landet.

Under 2009 var det 24 232 personer, varav 15 747 män och 8 485 kvinnor, som ansökte om asyl i Sverige och 2010 var det 31 901 personer, varav 19 861 män och 12 040 kvinnor. Av dessa uppskattas drygt hälften slutligen få avslag på sin ansökan. Under 2009 inkom 1 262 ansökningar om spårbyte från tidigare asylsökande. Av dessa fick 387 personer bifall, 300 personer avslag och 360 ansökningar avvisades på grund av att ansökan getts in för sent.¹⁴⁹ Av dem som beviljades tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete kom de flesta från Irak och de vanligaste yrkena var städare samt köks- och restaurangbiträden. Bland dem som fått ett beslut om avslag eller avvisning var det drygt 20 procent som efter att de lämnat Sverige ansökte om arbetstillstånd på nytt från utlandet. Under 2010 avgjordes 1 080 ärenden, varav 478 ansökningar fick bifall, 278 avslag och 304 avvisades.

De krav, se nedan, som ställs på ett spårbyte för tidigare asylsökande har lett till att det är en begränsad grupp som kvalificerar sig för ett byte även om antalet ansökningar som bifalls ökat något. Dessutom är det många ansökningar som avvisas. Det är oskäligt att en person som påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden, och som i och för sig uppfyller kraven för arbetskraftsinvandring, ska behöva lämna Sverige för att göra ansökan från utlandet. Mot bakgrund av detta har vi funnit skäl att se över om det kan göras vissa lättnader i kraven. En utgångspunkt är att det alltjämt ska vara fråga om migranter som påbörjat en etablering på arbetsmarknaden. Lättnader i kraven torde därmed inte leda till någon större ökning av antalet ansökningar, men att fler har en

¹⁴⁹ Övriga ansökningar har bl.a. avskrivits.

möjlighet att få ett bifall. Vidare är det väsentligt att det inte skapas en ordning som leder till att asylsystemet utnyttjas av den som vill resa in i Sverige för att få tillträde till arbetsmarknaden. Som anføres i tidigare förarbeten måste därför skälen för lättnader i kraven vägas mot risken av urholkning av asylrätten och dess legitimitet. Utgångspunkten för regelverket ska alltså vara att det finns ett klart slut i asylprocessen där ett lagakraftvunnet beslut respekteras. Vidare är det angeläget att återvändandearbetet för den som fått ett avslagsbeslut på sin asylansökan inte fördröjs mer än nödvändigt.

De nuvarande kraven för spårbyte

För att en migrant, vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande har avslagits, ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete krävs att avslagsbeslutet har vunnit laga kraft och att migranten fortfarande vistas i landet.¹⁵⁰ Här kan noteras att det när en asylansökan avslås samtidigt som huvudregel ska meddelas ett beslut om avvísning eller utvisning.¹⁵¹ Vidare måste personen sedan minst sex månader ha en anställning. Detta innebär att migranten, med stöd av ett undantag från kravet på arbetstillstånd (AT-UND) måste ha arbetat under den tid som ansökan om uppehållstillstånd handlagts. Anställningen ska dessutom löpa minst ett år från ansökningstillfället. Vidare ska de krav¹⁵² som ställs för att arbetstillstånd ska kunna beviljas ha uppfyllts under den tid anställningen varat och också vara uppfyllda under den fortsatta anställningstiden. Detta innebär att anställningen ska göra det möjligt för migranten att försörja sig. Inkomsten från heltids- eller deltidsanställningen måste vara av sådan storlek att han eller hon inte behöver försörjningsstöd¹⁵³ för att täcka kostnaderna för bl.a. boende och uppehälle. Vidare får lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

En ansökan om uppehållstillstånd enligt bestämmelsen ska ha kommit in till Migrationsverket senast två veckor efter det att beslutet om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande har vunnit laga kraft. Om

¹⁵⁰ 5 kap. 15 a § UtlL.

¹⁵¹ 8 kap. 16 § UtlL.

¹⁵² 6 kap. 2 § första stycket UtlL.

¹⁵³ Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Migrationsverket får in en ansökan efter det att tidsgränsen på två veckor har passerats ska ansökan avvisas. Bakgrunden till tvåveckorsfristen är att en person som avvisas ska lämna landet inom två veckor och en person som utvisas ska lämna landet inom fyra veckor från det att beslutet vann laga kraft.¹⁵⁴ Om migranten inte lämnar landet inom denna tid eller om det måste antas att utlänningen inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, ska beslutet istället verkställas snarast möjligt. Eftersom det inte alltid är möjligt för Migrationsverket att pröva en ansökan innan utlänningen är skyldig att lämna landet har Migrationsverket möjlighet att tillfälligt stoppa verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (inhibition).¹⁵⁵

Den som får avslag på en ansökan om uppehållstillstånd kan överklaga detta beslut till migrationsdomstol.¹⁵⁶ Däremot kan ett avslag på ansökan om arbetstillstånd inte överklagas.

Överväganden och förslag

Förslag: Kravet i 5 kap. 15 a § utlänningslagen på minst sex månaders anställning ändras till tre månaders anställning. Vidare införs en möjlighet att uppfylla kraven för spårbyte genom två anställningar. Det kan dels vara fråga om två parallella anställningar, dels två på varandra följande anställningar under tre månaders fristen. En av dessa anställningar ska avse en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället. Slutligen förlängs tidsfristen för ingivande av ansökan från två veckor till fyra veckor.

¹⁵⁴ 12 kap. 15 § andra stycket UtL. Begreppet *avvisning* betecknar de fall där avlägsnandet beslutas av en administrativ myndighet i första instans inom tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter utlänningens ankomst till Sverige. Begreppet *utvisning* betecknar avlägsnande av utlänningar som antingen vistas i Sverige längre tid än tre månader från den första ansökan efter ankomsten till landet eller som har begått brott av en viss svårhetsgrad.

¹⁵⁵ 12 kap. 12 a § UtL.

¹⁵⁶ 14 kap. 3 § UtL.

Anställningstiden

Som framgår ovan är möjligheten till spårbyte reserverad för migranter som arbetat under handläggningstiden av asylansökan. En förutsättning är att migranten haft en anställning under minst sex månader.¹⁵⁷

Migrationsverket har som mål att alla asylsökande ska få sin ansökan prövad inom tre månader. Handläggningstiden har också minskat. Under 2010 var den genomsnittliga handläggningstiden för asylsökande 130 dagar. En konsekvens av de kortare handläggningstiderna är att en migrant som söker asyl inte hinner, i många fall, uppnå en anställningstid om sex månader innan ansökan avgjorts. Den som får ett avslagsbeslut kvalificerar sig således inte för ett spårbyte. Vid införandet av möjligheten till spårbyte var naturligtvis utgångspunkten att den som får avslag också ska ha en reell möjlighet att få en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd prövad. Vi anser därför att kravet på sex månaders anställning ska ändras till tre månaders anställning. Även en sådan kortare anställningstid innebär att migranten påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden.

Antalet arbetsgivare

Enligt nuvarande regler ska den asylsökande ha en anställning hos samma arbetsgivare både under handläggningstiden och under en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället. Den asylsökande som under handläggningstiden exempelvis först haft en anställning under tre månader och därefter en annan anställning under tre månader uppfyller alltså inte kraven för spårbyte. Det samma gäller den som exempelvis under sex månader haft två deltidanställningar som tillsammans gör att kravet på att försörja sig uppnås. Detta är troligtvis en av anledningarna till att så få kvalificerar sig för ett spårbyte. Mot bakgrund härav anser vi att det under handläggningstiden finns skäl att tillåta anställning hos fler än en arbetsgivare. Häremot måste dock vägas att myndigheternas kontrollmöjligheter försvåras om den sökande har flera arbetsgivare. Det är väsentligt att systemet inte försämras på så sätt att det blir lättare att utnyttja denna arbetskraft. En utökning av antalet anställningar bör därför begränsas till två anställningar.

¹⁵⁷ Prop. 2007/08:147 s. 48.

Detta innebär att en asylsökande vid ansökningstillfället kan, sedan minst tre månader, ha haft två anställningar som tillsammans uppfyller försörjningskravet och som var och en uppfyller kraven på att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Eller så kan den sökande, sedan minst tre månader, haft två på varandra följande anställningar som var och en uppfyller kraven enligt lagen.¹⁵⁸

När det gäller arbetserbudandet om minst ett år från ansökningstillfället så ska detta avse en av de tidigare anställningarna. En begränsning till en anställning är här befogad eftersom det annars blir en skillnad i förhållande till andra arbetskraftsinvandrare.

Tidsfristen

Ett beslut från Migrationsverket att avslå en asylansökan vinner laga kraft när det gått tre veckor efter att den sökande tagit del av beslutet från Migrationsverket. Ett beslut från migrationsdomstolen vinner laga kraft efter tre veckor från den dag beslut meddelades. Om beslutet inte har meddelats vid en muntlig förhandling och det inte heller vid en sådan förhandling har tillkännagetts när beslutet kommer att meddelas, räknas överklagandetiden från den dag han eller hon fick del av beslutet.¹⁵⁹ Ett beslut från Migrationsöverdomstolen vinner laga kraft direkt. Som framgår ovan har en tidigare asylsökande två veckor, efter det att beslutet att avslå asylansökan vunnit laga kraft, på sig att ge in en ansökan om spårbyte till Migrationsverket.

Enligt ovan framgår att en relativt stor andel av ansökningarna om spårbyte avvisas på grund av att de inkommit för sent. En förklaring till detta kan vara att den asylsökande under asylprocessen inte alltid nås av information om möjligheten till spårbyte samt inom vilka korta tidsfrister ett sådant måste ske. För att öka förutsättningarna för ett spårbyte i praktiken anser vi att tidsfristen om två veckor bör förlängs till fyra veckor och detta trots den inverkan det kan ha på återvändandearbetet.

¹⁵⁸ 6 kap. 2 § första stycket UtL.

¹⁵⁹ 16 kap. 10 § UtL.

4.4.5 Förslag om familjeåterförening för spårbytare

Förslag: I 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen om uppehållstillstånd till familjemedlemmar i vissa fall tas in en hänvisning till 5 kap. 15 a § första stycket 1 och 2 utlänningslagen.

En utlänning som har anknytning till en person som beviljats uppehållstillstånd efter ett spårbyte från tidigare asylsökande till arbetskraftsinvandrare kan beviljas uppehållstillstånd.¹⁶⁰ Det är fråga om familjemedlemmar¹⁶¹ och utgörs exempelvis av make, maka, sambo och ogifta barn. Bestämmelsen är endast tillämplig för familjemedlemmar vars ansökningar om uppehållstillstånd som flyktingar eller annan skyddsbehövande avslagits genom lagakraftvunna beslut. Det kan förekomma att familjemedlemmars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande inte handlagts gemensamt. I sådana situationer kan familjemedlemmarna antingen avvakta att deras ansökningar om uppehållstillstånd som flyktingar eller annan skyddsbehövande behandlas och, vid avslag, ansöka enligt denna bestämmelse eller ansöka om uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt vanliga regler.¹⁶²

Bestämmelsen i 5 kap. 15 a § första stycket 2¹⁶³ tar alltså sikte på vissa familjemedlemmar som själva varit asylsökande men fått avslag på sin ansökan. När det gäller familjemedlemmar som inte varit asylsökande finns däremot inte någon reglering. Migrationsverket har i praktiken löst detta genom en analog tillämpning av bestämmelsen i 4 kap. 4 a § UtIF.

Enligt 4 kap. 4 a § UtIF får uppehållstillstånd beviljas familjemedlemmar till en utlänning som med stöd av 5 kap. 10 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall som avses i 6 kap. 2 § UtIL, dvs. anknytningspersonen har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete. Detta gäller familjemedlemmar som är make eller sambo till utlänningen, eller om familjemedlemmen är släkting i rakt nedstigande led till utlänningen eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år. Uppehållstillstånd för

¹⁶⁰ 5 kap. 15 a § första stycket 2 UtIL.

¹⁶¹ Enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1 eller andra stycket UtIL.

¹⁶² Prop. 2007/08:147 s. 57.

¹⁶³ Enligt vårt författningsförslag 5 kap. 15 a § andra stycket UtIL.

sådan familjemedlem ska beviljas i samma omfattning som för den utlänning som familjemedlemmen har anknytning till.

Det är rimligt att bestämmelsen i 4 kap. 4 a § UtIF även kan tillämpas avseende familjemedlemmar, som inte själva varit asylsökande, till en utlänning som fått tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete efter ett spårbyte enligt 5 kap. 15 a § UtIL. Vi föreslår därför att en hänvisning till 5 kap. 15 a § UtIL tas in i 4 kap. 4 a § UtIF.

4.4.6 Upprätthålla goda arbetsvillkor för arbetskraftsinvandrare

Villkor för arbetskraftsinvandrare

Sedan de nya reglerna för arbetskraftsinvandring infördes den 15 december 2008 är det Migrationsverket som enda myndighet som handlägger tillstånden för tredjelandsmedborgare som vill komma till Sverige för att arbeta. För att ett arbetstillstånd ska beviljas krävs att utlänningen erbjudits en anställning och att anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig samt att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.¹⁶⁴ För att säkerställa att lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor inte är sämre ska Migrationsverket ge sammanslutningar av arbetstagare inom det verksamhetsområde som tillståndet avser tillfälle att yttra sig. Migrationsverket får dock avgöra ärendet utan att så har skett, om arbetsgivaren redan har inhämtat ett sådant yttrande, där det annars inte behövs eller det föreligger särskilda skäl.¹⁶⁵

Om anställningen upphör under pågående tillståndsperiod har migranten möjlighet att under en period av tre månader från det att anställningen upphörde söka en ny anställning utan att uppehållstillståndet återkallas.¹⁶⁶ Om han eller hon får en ny anställning som inte täcks av det beviljade arbetstillståndet ska en ny ansökan om arbetstillstånd lämnas in till och prövas av Migrationsverket.¹⁶⁷ Det är således möjligt för en migrant som sagt upp sig att ansöka om

¹⁶⁴ 6 kap. 2 § första stycket UtIL.

¹⁶⁵ 4 kap. 7 a § UtIF.

¹⁶⁶ 7 kap. 3 § första stycket 2 UtIL.

¹⁶⁷ 6 kap. 4 § jfr med 5 kap. 18 § första stycket 6 UtIL.

nytt arbetstillstånd för ett annat slag av arbete utan att behöva lämna Sverige.

Under 2010 beviljades 13 612 tillstånd i arbetsmarknadsärenden för arbetstagare. 4 508 arbetstagare ingick i gruppen medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fisk. Huvuddelen av dessa avsåg bärplockare.¹⁶⁸

Problem när arbetsvillkoren inte uppfylls

Det har framkommit uppgifter om fall där tredjelandsmedborgare i praktiken inte fått den lön och de villkor som utlovats och som varit förutsättningarna för arbetstillståndet. Vidare finns uppgifter om att det förekommer handel med arbetstillstånd. Olika fackförbund har uppmärksammat att det på arbetsplatser med stor andel inflyttad arbetskraft förekommer missförhållanden. Det har exempelvis varit fråga om att de anställdas rätt att organisera sig har ifrågasatts, arbetsmiljön varit undermålig, att arbetstagarna arbetat för långa pass, att de varit oförsäkrade samt att lön utbetalats svart.

I vilken omfattning utlänningslagstiftningens krav för att få ett arbetstillstånd kringgås är osäkert. Migrationsverket har vid sin handläggning under 2009 uppmärksammat några få enskilda ärenden där det förekommit dubbla anställningskontrakt och fall där arbetsgivare inte betalat ut sjuk- eller semesterlön till sina anställda. Vidare har i ett fåtal ärenden förekommit att arbetsgivare uppgett sig vara representanter för en arbetstagarorganisation genom att förfälska en underskrift i yttrandet över anställningserbjudandet.¹⁶⁹

I de fall arbetsgivaren inte uppfyller villkoren enligt avtalet kan det vara svårt för den enskilde arbetstagaren att veta hur han eller hon ska agera. Det ligger inte alltid i arbetstagarens eget intresse att informera Migrationsverket eller annan myndighet om dåliga anställningsförhållanden eftersom han eller hon i förlängningen löper en risk att tillståndet återkallas och att han eller hon som en följd av detta måste lämna landet.

¹⁶⁸ Se närmare statistik i bilaga 2.

¹⁶⁹ Migrationsverket (2010), *Årsredovisning 2009*, s. 62.

Något om bärplockare

En grupp som särskilt uppmärksammats är plockare av vilda bär. De utländska bärplockarnas villkor har under flera år varit en problematisk fråga för Migrationsverket. Inför bärsäsongen 2010 ändrade Migrationsverket tillämpningen av gällande regelverk på så sätt att villkoren numera är desamma som för övriga arbetstagare från tredje land, dvs. även bärplockare måste erbjudas lön och övriga anställningsvillkor som är i nivå med svenska kollektivavtal. Detta fick till effekt att färre säsongsarbetare fick tillstånd för att plocka vilda bär 2010 jämfört med året innan.

För Migrationsverkets rutiner när det gäller vem som ska garantera anställningsvillkoren gäller följande. I vissa fall är plockaren anställd av ett utländskt företag och företaget har en filial registrerad i Sverige. Det är då filialen som ska garantera vilka anställningsvillkor som gäller. I de fall där ett svenskt företag vill köpa tjänsten bärplockning av ett utländskt bolag utan representation i Sverige är det svenska företaget uppdragsgivare. Uppdragsgivaren måste begära att få detaljerna om lön och övriga anställningsvillkor som gäller för plockarna i hemlandet från den faktiska arbetsgivaren.

Under 2010 var det över 4 000 utländska bärplockare som beviljades arbetstillstånd för att plocka bär i Sverige. Många av dessa angav ett utländskt bemanningsföretag som arbetsgivare och en lokal bäruppköpare som uppdragsgivare. För personer som skickas till Sverige av sin arbetsgivare för att arbeta här en begränsad tid är lagen¹⁷⁰ om utstationering av arbetstagare tillämplig. Lagen gäller arbetstagare från såväl EU som tredje land. Arbetstagaren är då anställd i ett annat land och arbetar där, men är utstationerad av sin arbetsgivare en begränsad tid. En utstationerad arbetstagare ska omfattas av en rad svenska arbets- och anställningsvillkor, den s.k. hårda kärnan av rättigheter, så länge arbetet i Sverige pågår.

För den bärplockare som anställs av ett företag, som är organiserade eller har ett s.k. hängavtal, med verksamhet i Sverige blir Svenska Kommunalarbetsförbundets avtal med Skogs- och lantarbetsgivarförbundet gällande som kollektivavtal. Fram till maj 2010 var avtalad minimilön 16 372 kr per månad. För den som är anställd av ett utländskt företag som inte har verksamhet i Sverige, till

¹⁷⁰ 1999:678.

exempel ett bemanningsföretag, är det bemanningsavtalet som ska gälla. Minimilönenivån i det avtalet är 17 730 kr per månad.

Problemen för bärplockarna har främst bestått i att den avtalade lönen helt eller delvis inte har betalats ut. Vidare har arbetsförhållandena i vissa fall varit undermåliga.

Vilka kontroller görs i dag inför ett arbetstillstånd

Generellt vid beslut om uppehålls- och arbetstillstånd har Migrationsverket att kontrollera den sökandes skötsamhet, bl.a. genom kontroll av belastningsregistret. Vidare görs en bedömning om ansökan grundar sig på riktiga uppgifter och att det inte rör sig om försök att kringgå utlänningslagstiftningen. När det gäller arbetstillstånd ska Migrationsverket pröva om anställningsvillkoren uppfyller lagens krav och har härvid den fackliga organisationens yttrande till hjälp. I förarbetena betonas att Migrationsverket bör vara uppmärksam på att det erbjudna anställningsavtalet inte är ett skenavtal.¹⁷¹

Om det finns skäl att misstänka att de anställningsförhållanden som anges i ett ärende inte motsvarar de faktiska kan Migrationsverket göra vissa kontroller av arbetsgivaren. Kontrollen kan exempelvis göras genom utdrag från Skatteverket avseende F-skatt, arbetsgivarregistrering eller arbetsgivarens inbetalning av avgifter rörande arbetstagaren. Kontroller kan också göras mot bolagsregistret. Migrationsverket upplever att det är svårt att genomföra seriositetsprövningar eftersom det inte finns några egentliga kontrollbefogenheter i lagstiftningen.

Hur vanligt det är med missbruk av systemet är än så länge svårt att bedöma eftersom det är först vid en förlängningsansökan som det går att se om de uppgifter som en arbetsgivare eller arbetstagare tidigare har lämnat är riktiga. I dag sker kontroller endast om det finns anledning att misstänka att systemet har missbrukats. Här spelar fackförbundens yttranden och kunskap om branschen särskilt stor roll. Migrationsverket har i dag inga egentliga sanktionsmöjligheter när felaktigheter uppdagas utan det handlar framför allt om att arbetstillståndet för den enskilde kan återkallas.

I regleringsbrevet för 2011 betonas att Migrationsverket ska motverka förekomsten av skenanställningar och missbruk av reglerna. När det gäller ärenden som rör arbetstagare från tredje land

¹⁷¹ Prop. 2007/08:147 s. 27 f. och 58.

har Migrationsverket att särskilt redovisa bl.a. på vilket sätt myndigheten systematiskt arbetar för att upptäcka missbruk och skenanställningar.

Kontroll av anställningsvillkoren

Migrationsverket har inget uppdrag att följa upp tredjelandsmedborgares anställning och kontrollera att exempelvis nivån på lönen är tillräcklig. Däremot sker som regel en kontroll om och när arbetstagaren ansöker om förlängning av sitt arbetstillstånd.

Arbetsmiljöverket är den myndighet som kontrollerar att arbetsmiljölagen, arbetstidslagen och övriga regler om arbetsmiljön följs på Sveriges arbetsplatser. Arbetsmiljöverkets inspektörer besöker olika arbetsplatser och kontrollerar att arbetsgivare följer lagarna. Arbetsmiljöverket arbetar vidare med information till utländska företag som utstationerar personal och utstationerade arbetstagare i Sverige. Exempelvis har det satsats på målgruppsanpassad information för utstationeringar på flera språk, till exempel för byggbranschen och bärplockare.

De fackliga organisationerna har en uppgift att kontrollera villkoren på den svenska marknaden. Det är också via de fackliga organisationerna som vissa fall med oegentligheter uppmärksammas.

Om förhållandena är sådana att arbetstagaren kan misstänkas varit utsatt för brott kan en polisanmälan ske.

Överväganden

Bedömning: Regeringen bör tillse att det görs en bred översyn av problematiken kring att vissa arbetsgivare inte uppfyller utlovade arbetsvillkor.

Det finns fall där oseriösa och kriminella arbetsgivare utnyttjar och lurar arbetstagare. Arbetsgivare som inte respekterar de lagar och villkor som gäller innebär problem för de anställda, men även för arbetsmarknaden i stort. När det gäller missförhållanden för migrerande arbetskraft kan det, förutom stora konsekvenser för de arbetstagare som berörs, också i förlängningen innebära att attraktionskraften för arbetskraftsinvandring till Sverige minskar. Detta

kan få negativa konsekvenser för den cirkulära migrationen. Det är därför viktigt att reformen för arbetskraftsinvandrare vårdas så att det fortsatt är ett hållbart och väl fungerande system.

Beträffande arbetsgivare som anställer tredjelandsmedborgare som vistas olagligt inom EU ska det s.k. sanktionsdirektivet¹⁷² genomföras i svensk rätt. Förslagen för genomförandet går bl.a. ut på att en arbetsgivare som anställer tredjelandsmedborgare ska ges en uttrycklig skyldighet att kontrollera att han eller hon har ett föreskrivet tillstånd för att vistas och arbeta här. Arbetsgivaren ska vidare lämna en underrättelse till Skatteverket om att en tredjelandsmedborgare ska anställas.¹⁷³ Dessa förslag torde även förbättra kontrollmöjligheten när det gäller lagligen migrerande arbetskraft.

Månadsuppgiftsutredningen¹⁷⁴ ska ta fram förslag om att arbetsgivare med flera ska lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagarnivå varje månad (månadsuppgift) till den myndighet som utredaren finner lämplig. Ett syfte med ett sådant system är att få bättre kontrollmöjligheter.¹⁷⁵ Utredningen ska lämna sitt betänkande i april 2011. En tillgång till månadsuppgifter på individnivå förbättrar markant möjligheten för exempelvis Migrationsverket att kontrollera vilken lön som betalats ut i praktiken till den migrerande arbetstagaren.

Som beskrivits ovan är det svårt att bedöma hur stort problemet i praktiken är med arbetsgivare som inte uppfyller arbetsvillkoren. OECD har fått i uppdrag att göra en tematisk genomgång av OECD-ländernas politik för arbetskraftsinvandring, vari ingår en speciell utvärdering av den nya svenska lagstiftningen. En rapport om detta planeras att ges under våren 2011 och kan möjligen utgöra hjälp vid en sådan bedömning.

Kommittén har i sitt arbete diskuterat olika möjliga lösningar för att i största mån säkerställa att migrerande arbetstagare får den lön och övriga villkor som förutsätts för arbetstillståndet.

En möjlighet kan vara att det inför ett beslut om arbetstillstånd alltid ska göra en seriositetsprövning av arbetsgivaren. Detta skulle kunna innebära en fördjupad kontroll av alla arbetsgivare som vill anställa en migrerande arbetstagare. Här kan övervägas om det är Migrationsverket som är bäst lämpad att utföra en sådan prövning,

¹⁷² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.

¹⁷³ SOU 2010:63 *EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare*.

¹⁷⁴ S 2009:08.

¹⁷⁵ Dir. 2009:91.

och då möjligen med andra myndigheters kompetens till sin hjälp, eller om uppdraget ska ges till någon annan myndighet. Vidare krävs överväganden kring vilka omständigheter som kan utgöra grund för att neka arbetstillstånd. Det är viktigt att en arbetsgivare inte drabbas för att denne exempelvis vid något enskilda tillfälle inte har betalat in skatt i tid eller begått något annat smärre fel. Det bör i stället vara fråga om uppenbart oseriösa arbetsgivare, vilket naturligtvis kan vara svårt att avgöra från fall till fall.

I samband med en sådan lösning eller fristående kan det vidare övervägas att införa ett system där arbetsgivare kan ansöka om en certifiering som kan innebära att vissa arbetsgivare, efter en prövning, hamnar på en "grön lista" och därmed inte vid varje anställningstillfälle ska behöva genomgå en prövning. Här kan delvis jämföras med det EU-gemensamma certifieringsprogram som används av Tullverket och de krav som där ställs för en certifiering. Detta skulle framför allt rikta sig till arbetsgivare som anställer migrerande arbetskraft i en större omfattning. Migrationsverket har redan, i ett pilotprojekt, påbörjat ett arbete kring certifiering av arbetsgivare.

En annan möjlighet är att arbetserbjudandet som arbetstillståndet grundar sig på registreras hos Migrationsverket. En under rättelse om avtalsinnehållet skulle även kunna skickas till Skatteverket. Om avtalet ändras kan arbetsgivaren och arbetstagaren åläggas att anmäla detta till Migrationsverket. Genom att avtalet finns tillgängligt för Migrationsverket skapar det bättre förutsättningar för att i efterhand kontrollera om utbetalda ersättningar och skatt står i överensstämmelse med detta eller i vart fall om kollektivavtalsenlig lön utbetalats. Det kommande förslaget om månadsuppgift kan underlätta detta ytterligare. En samkörning mellan Migrationsverkets och Skatteverkets register skulle vara en möjlighet för att upptäcka felaktigheter.

Andra förslag som diskuterats avser krav på vissa arbetsgivare att ställa en garanti för den utlovade lönen alternativt att ett belopp som motsvarar den avtalade ersättningen sätts in på ett konto.

En tillämpning av stickprov och efterkontroller är vidare något som är möjligt för att i ökad mån komma åt de arbetsgivare som inte uppfyller arbetsvillkoren. Vilken myndighet eller annan som är bäst lämpad att utföra sådana kontroller är dock osäkert. För att i största möjliga mån hindra oseriösa arbetsgivare att åter anställa migrerande arbetskraft kan det övervägas om det är möjligt att införa en "svart lista" på de arbetsgivarföretag som vid tidigare till-

fälle inte uppfyllt de avtalade villkoren. En sådan lista kan dock ifrågasättas utifrån rättsäkerhetsaspekter mot bakgrund exempelvis av att företaget kan ha bytt ägare.

Oavsett vilken metod som används kommer det alltid att finnas vissa oseriösa arbetsgivare som är svåra att komma åt. Förfaranden med användning av underentreprenörer, s.k. målvakter eller bulvaner försvårar för kontrollinstanser att komma åt den egentliga förövaren. Vidare är problem med arbetsgivare som inte uppfyller arbetsvillkoren inte enbart relaterat till migrerande arbetskraft utan problemen finns även för arbetstagare i Sverige. Problem-beskrivning samt lösningar kring oseriösa arbetsgivare behöver därför en bredare belysning. Ett sådant arbete ingår inte i kommitténs uppdrag, men vi vill peka på vikten av att regeringen tillser att denna fråga utreds vidare.

4.5 Egenföretagare

I kommitténs uppdrag ingår att undersöka hur nuvarande svenska regler för arbetskraftsinvandring gällande näringsidkare påverkar cirkulär migration av företagare. Kommittén ska också undersöka vilka förutsättningar intresserade företagare med utländsk bakgrund har för att bidra till utvecklingen i sina ursprungsländer. I detta sammanhang ska kommittén också identifiera eventuella hinder och föreslå åtgärder för att förbättra dessa möjligheter.¹⁷⁶

4.5.1 Näringsidkare som arbetskraftsinvandrare

Näringsidkare som önskar invandra till Sverige för att starta verksamhet har stor potential att bidra till utvecklingen både i Sverige och i utlandet. Egenföretagare har också goda förutsättningar att bidra till utvecklingen om de flyttar mellan länder eller delvis har verksamhet i flera länder.

Det är med nuvarande lagstiftning möjligt för personer som önskar starta och driva företag i Sverige att ansöka om uppehållstillstånd i Sverige för att kunna driva sin verksamhet. Egenföretagare behöver inte ha något arbetstillstånd.

¹⁷⁶ Kommittén har också uppmärksammat att juridiska personer som önskar etablera sig i Sverige kan möta hinder i tillståndprocessen. Kommittén har bedömt att detta ligger utanför dess uppdrag.

Något om kraven för att egna företagare ska beviljas uppehållstillstånd

Upphållstillstånd får beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning. Om personen i fråga ska bedriva näringsverksamhet ska han eller hon ha förmåga att bedriva den aktuella verksamheten.¹⁷⁷ Detta krav innebär enligt förarbetena att personen ska ha förmåga att driva just den aktuella verksamheten, vilket också framgår av Migrationsverkets praxis.¹⁷⁸ För att få uppehållstillstånd krävs realistiska företagsplaner och att den sökande har tillräcklig egen försörjning för att leva i Sverige under minst ett år. Vidare måste den sökande visa att han eller hon har ett verkligt inflytande över företagets verksamhet.¹⁷⁹ Enligt Migrationsverkets praxis innebär detta att den sökande kan visa att han eller hon äger minst hälften av företaget samt att den sökande är den som driver företaget och har det avgörande ansvaret. Den som kunnat försörja sig av verksamheten kan som regel efter två år få permanent uppehållstillstånd. Ytterligare ett krav som uppställs av Migrationsverket är att den sökande har kunskaper i svenska och/eller engelska. Detta för att förutsättningarna för att driva en verksamhet ska vara goda.

Enligt den praxis som utarbetats inom Migrationsverket krävs att en företagsekonomisk värdering visar att företagsplanerna är realistiska och att företaget enligt en professionell bedömning kan förväntas uppnå en tillfredsställande lönsamhet. Som underlag för bedömningen ska den sökande uppvisa handlingar som visar att det finns kapital till etablering eller köp av rörelsen, tillräckligt med medel för att sökanden ska kunna försörja sig och sin familj under det första året i Sverige och en noggrann redogörelse för företagsplanerna (marknadsplan, resultat- och likviditetsbudget, budgeterad balansräkning samt redogörelse för t.ex. kundkontakter, bankförbindelser, branschvana och utbildning). Vid köp av ett företag ska de två senaste årens årsredovisningar presenteras.¹⁸⁰

¹⁷⁷ 5 kap. 5 § andra stycket UtL.

¹⁷⁸ Prop. 2007/08:147 s. 56.

¹⁷⁹ MIG 2008:24.

¹⁸⁰ Prop. 2007/08:147 s. 22.

Få ansöker och många ansökningar avslås

Trots att regelverket för att invandra som näringsidkare är relativt generöst jämfört med många andra länder inkommer endast ett hundratal ansökningar varje år och mer än hälften av dessa avslås. Under 2010 fick 90 personer uppehållstillstånd som näringsidkare medan nära två av tre ansökningar avslogs. Andelen avslag var något lägre året innan, då knappt varannan fick avslag. Förutom att ansökningarna är få tar det också lång tid att få svar på ansökan, den genomsnittliga handläggningstiden 2010 var 249 dagar.¹⁸¹ Avslagen beror enligt Migrationsverket på att den sökande inte förmår visa att förutsättningarna för tillstånd är uppfyllda. Problemen består ofta i att företagsplanerna är alltför vaga, att den sökande saknar erfarenhet av att driva företag, att tillräckliga medel saknas eller att det snarare handlar om att vara anställd än att leda ett företag. Det handlar alltså om en helhetsbedömning av både planerna i sig och den sökandes förutsättningar att klara uppgiften.

I de fall en företagare redan är verksam i utlandet och önskar etablera sig på den svenska marknaden är det möjligt att få visst stöd i den fortsatta processen från t.ex. Invest Sweden. Invest Sweden hjälper dock främst större företag som redan har verksamhet i andra länder, men som har för avsikt att starta verksamhet i Sverige. Det stöd de kan erbjuda består i huvudsak av information och hjälp med tillståndprocessen, samt övrig information om relevanta lagar, regler och bestämmelser.¹⁸²

Familjemedlemmar till egenföretagare

En viktig aspekt att ta hänsyn till för den som ska migrera är familjen och möjligheten att ta med sig anhöriga vid en flyttning är därför central.

För närvarande finns det inte någon reglering beträffande medföljande familjemedlemmar till egenföretagare, vilket däremot finns för medföljande familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare. Här kan också nämnas att det inte heller för medföljande familjemedlemmar till studenter finns någon lagreglering. Enligt praxis beviljas dock anhöriga tillstånd.¹⁸³ För grupperna medföljande familjemedlemmar till egenföretagare och studenter innebär avsaknaden av

¹⁸¹ Migrationsverket, löpande statistik.

¹⁸² Invest Sweden.

¹⁸³ Med tillämpning av 5 kap. 10 § UtlL.

lagreglering en oklarhet i rättstillämpningen. Denna fråga bör hanteras vidare inom Regeringskansliet.

Överväganden och förslag gällande näringsidkare som arbetskraftsinvandrare

Förslag: Regeringen ger en oberoende aktör i uppdrag att utvärdera de underlag som finns för att fatta beslut om näringsidkare som arbetskraftsinvandrare och lämna förslag på hur den ekonomiska bedömningen av företagsplanerna kan ges högsta kvalitet. I detta bör även en bedömning av hur handläggningstiden kan kortas ingå. Syftet är att underlätta rörlighet och göra det möjligt för fler näringsidkare att komma till Sverige och starta verksamhet här.

Frågan om förenklingar vad gäller uppehållstillstånd för näringsidkare har tidigare behandlats utförligt av Kommittén för arbetskraftsinvandring.¹⁸⁴ Bedömningen i slutbetänkandet från 2006 var att det svenska regelverket inte kunde anses vara begränsande för möjligheten för näringsidkare att invandra utan att den relativt begränsade omfattningen av invandrande näringsidkare troligtvis hade andra orsaker.

Detta är också denna kommittés bedömning. Samtidigt kvarstår problematiken med att relativt få ansöker om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet och det finns ett behov av att se möjliga alternativ till nuvarande bedömning. En grundfråga som kvarstår är vilka krav som kan ställas på affärsplanerna och vem som bäst kan bedöma dessa. Ett alternativ till krav på en utförlig affärsplan kan vara att till exempel ställa krav på att företaget har ett visst antal anställda eller en fastställd minsta omsättning. Flera andra europeiska länder ställer krav på att näringsidkaren ska investera en specifik summa pengar, och vissa länder ställer också krav på att företaget inom en kort tid ska kunna anställa ett visst antal i landet boende personer. Andra länder ställer krav på att näringsidkaren ska kunna visa att företaget på andra sätt kommer att bidra till värdlandets ekonomi.¹⁸⁵ Förändrade krav skulle ha fördelen att

¹⁸⁴ SOU 2006:87, *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser*.

¹⁸⁵ I t.ex. Belgien måste den sökande visa att näringsverksamheten kommer att vara till nytta för den belgiska ekonomin, t.ex. genom att ett visst antal arbetstillfällen skapas eller att verksamheten svarar mot ett ekonomiskt behov. I Grekland måste den sökande, förutom en

det skulle göra det lättare för företagare som sedan tidigare driver framgångsrik verksamhet att få tillstånd i Sverige. Det skulle också göra att kontrollen av företagarens seriositet ytterligare stärks. Samtidigt skulle denna typ av krav göra det än svårare för grupper av potentiella näringsidkare som inte redan driver verksamhet i andra länder. Det finns därför en risk att denna typ av krav snarare skulle öka svårigheterna för näringsidkare att få uppehållstillstånd.

En annan väg är att noggrant se över metoderna för tillståndsprövning. Denna prövning görs i dag av Migrationsverket. Kommittén menar att det kan finnas skäl att flytta de delar av tillståndsprövningen som handlar om bedömning av företagsplanerna till en myndighet som har större erfarenhet och kunskap om bedömning av affärsplaner och förutsättningar för att en verksamhet på sikt ska bli lönsam. Detta skulle också kunna få en positiv effekt när det gäller information till de sökande eftersom de i ett tidigt skede skulle få kontakt med myndigheter som arbetar med stöd till näringsidkare. Genom förbättrad myndighetssamverkan bör Migrationsverket kunna inhämta bedömningar från andra myndigheter som har bättre förutsättningar att bedöma företagsplaner. En möjlighet är också att genom experthjälp från externa konsulter bedöma bärigheten i affärsplanerna, detta görs redan med goda erfarenheter av Arbetsförmedlingen vid bedömning av affärsplaner i samband med de arbetsmarknadspolitiska program som handlar om att starta näringsverksamhet. Att inhämta bedömning från andra myndigheter och aktörer skulle också redan i ett tidigt skede i processen för tillståndsprövning sätta företagaren i kontakt med aktörer i Sverige som arbetar med stöd till nya företagare. Detta skulle kunna medföra att företagaren redan tidigt får del av viktig information om möjligheten för invandring till Sverige som näringsidkare och informationen kring hur man startar ett företag i Sverige.

Att avgöra om en affärsidé eller en planerad företagsetablering är seriöst menad bör också kunna bedömas på andra grunder än genom en omfattande affärsplan som av olika skäl kan vara svårt att presentera. Skatteverket gör t.ex. redan i dag en kontroll av huruvida en person skött skattebetalningar och dylikt i sitt tidigare

genomarbetad affärsplan kunna visa att den har tillräckliga medel för att kunna starta verksamheten (€60 000 för att starta ett företag eller €300 000 för investeringar) samt att verksamheten kommer att utgöra ett bidrag till den grekiska ekonomin. Även Malta ställer krav på investeringar. I Ungern krävs att verksamheten kommer att anställa minst tre ungerska medborgare eller personer med uppehållsrätt eller permanent uppehållstillstånd i Ungern. (European Migration Network, 2009, *Ad-Hoc Query on Aliens Carrying Business*.)

hemland i samband med en invandrande näringsidkares ansökan om f-skattsedel eller momsregistrering.¹⁸⁶

Sammantaget menar kommittén att det kan finnas möjligheter till förbättringar vad gäller tillståndsprövningen för presumtiva näringsidkare. Migrationsverket ska även i fortsättningen ha ansvar för den slutgiltiga tillståndsgivningen, men det bör övervägas om bedömning av företagsplaner ska göras av andra aktörer med större kunskap om och erfarenhet av att bedöma företagsplaner.

4.5.2 Stöd till företagare med utländsk bakgrund som vill starta verksamhet i ursprungslandet

Många migranter har stor kännedom om marknaden i sina tidigare hemländer och intressanta affärsidéer, men har av olika skäl svårt att genomföra dessa. Svårigheterna består ibland av bristande kunskaper och erfarenhet, t.ex. att personerna inte har någon erfarenhet av företagande sedan tidigare eller inte har tillräcklig kunskap om företagande i sitt ursprungsland, även om de redan driver verksamhet i Sverige. Det finns därför ett behov av rådgivning, mentorskap och liknande för att ge möjlighet att utveckla och förverkliga affärsplanerna.

Vidare saknar många potentiella näringsidkare tillräckligt med eget kapital för att starta verksamhet och många har svårigheter att få lån och tillgång till riskkapital. Bankerna är skeptiska till att ge stöd till verksamheter som bedrivs utomlands och nekar ofta lån. Ett problem är att svenska banker ofta arbetar mycket lokalt. Det kan till och med vara svårt att få lån även för en verksamhet i en annan kommun. Förutsättningarna för att få lån för verksamhet i andra länder är därför små eftersom ett lokalkontor har svårt att bedöma den ekonomiska risken förknippade med verksamhet i ett annat land. Många utrikes födda företagare vittnar också om att det inte tycks finnas något större intresse för invandrarföretagare som kunder.¹⁸⁷ Detta är ett problem som till en del beror på fördomar och diskriminering. Bankerna tenderar också att ge besked om avslagen låneansökan utan att återkoppla till kvaliteten på affärsplanen eller den ekonomiska kalkylen, vilket i vissa fall leder till att

¹⁸⁶ Skatteverket.

¹⁸⁷ Kommittén anordnade i november 2010 ett idéseminarium med utrikes födda företagare. Där framkom bland annat att ett flertal banker bjudits in att presentera sig och sin verksamhet vid ett möte med ett nätverk för utrikes födda företagare, men att intresset från bankernas sida var mycket svalt.

sökanden upplever sig diskriminerad och istället lånar av släktingar och vänner, vilket i sin tur kan leda till stora personliga problem. Även finansiering med hjälp av så kallade "affärsänglar" är svårt eftersom många utrikes födda saknar det nätverk som krävs och att det därmed är svårt att få kontakt med potentiella finansiärer.

Slutligen finns diverse praktiska svårigheter som har att göra med själva företeelsen att starta företag i ett annat land. Exempel på detta kan vara osäkerhet och instabilitet i det land där man har för avsikt att starta verksamhet eller olika administrativa hinder såsom svårigheter med tullar och transporter eller olika typer av tillstånd. Andra praktiska hinder handlar om svårigheter som följer av en flyttning tillbaka till ursprungslandet. I vissa fall kanske den kunskap som man har om det tidigare hemlandet härrör från långt tillbaka i tiden och det är inte alltid okomplicerat att komma tillbaka. Det kan också vara svårt att upprätthålla en fungerande verksamhet i Sverige om företaget samtidigt ska starta i ett annat land.

Nuvarande möjligheter till stöd

Det finns olika typer av stöd till företagare som önskar starta ny verksamhet och detta vänder sig till olika grupper.¹⁸⁸

Tillväxtverket har samordningsansvar för myndigheternas arbete med att stödja utrikes föddas företagande, men Tillväxtverkets verksamhet inriktar sig i huvudsak på stöd till företagsverksamhet i Sverige. Tillväxtverket har just avslutat programmet *Företagare med utländsk bakgrund 2008–2010*, en satsning om 60 miljoner kronor på rådgivning, nätverk, bättre finansieringsmöjligheter och ökad kunskap om utrikes föddas företagande. Via Tillväxtverkets *Startlinjen* erbjuds information om att starta och driva företag, men Tillväxtverket ger inte själv rådgivning utan ger uppdrag och delar ut projektmedel till andra aktörer såsom ALMI, Nyföretagar-Centrum och IFS rådgivning.

ALMI Företagspartner erbjuder rådgivning och mentorskap till småföretagare och kan även koppla detta till mikrolån på upp till 250 000 kronor, men endast vid etablering i Sverige. ALMI erbjuder också andra typer av riskkapital, men inga finansieringsmöjligheter till verksamhet i andra länder. Däremot erbjuder ALMI i samarbete med Handelskammaren ett mentorstöd för företag som vill nå ut på nya internationella marknader, det handlar dels om

¹⁸⁸ Se även delbetänkandet SOU 2010:40, kapitel 8.

företag som ännu inte har någon export, dels om företag som vill etablera sig på en ny exportmarknad. Projektet kallas *Internationell exportmentor* och mentorskapet pågår under ett år.¹⁸⁹ IFS rådgivning är i dag en del av ALMI och ger kostnadsfri rådgivning både på svenska och på andra språk. IFS kan också hjälpa till med bland annat affärsplan, budget, företagsregistrering och låneansökan, också detta med fokus på nya företag i Sverige.

Swedfund investerar i utvecklingsländer i Afrika, Asien, Latinamerika och Östeuropa och arbetar på kommersiella villkor med att erbjuda aktiekapital, lån och garantier. Swedfund gör investeringar tillsammans med en partner, i de flesta fall svenska företag som vill etablera eller expandera verksamheten på en ny marknad. Företaget ska dela den finansiella risken med Swedfund, och själva kunna investera minst 50 procent av de totala investeringskostnaderna. Swedfund kan även erbjuda ett etableringsstöd för små och medelstora företag vid etablering av affärssamarbeten på tillväxtmarknader. Det ska handla om ett långsiktigt samarbete mellan det svenska företaget och samarbetsföretaget som kan vara ett dotterbolag till det svenska företaget, ett samägt företag eller en lokal leverantör eller distributör. Etableringsstödet ges som ett finansiellt stöd för investeringar i kunskapsöverföring och utrustning och stödet ges i form av ett lån som kan skrivas av efter avslutat projekt. Stödet kan uppgå till som mest 750 000 kronor, vilket får utgöra som mest 40 procent av den totala kostnaden.

Swedfund har tidigare haft ett projekt som särskilt riktade sig till entreprenörer som ville starta verksamhet i före detta konfliktländer, med speciell inriktning på företagare med bakgrund i dessa länder.¹⁹⁰ Genom detta projekt fick företagen tillgång till riskkapital. Programmet förändrades efter en tid från att erbjuda riskkapitalinvesteringar till att stället erbjuda mikrolån om max 5 miljoner kronor och liksom för Swedfunds övriga investeringar måste företagaren själv satsa, eller hitta annat riskkapital, om minst 50 procent. Målet med programmet var att starta samarbete med fyra företag och göra investeringar på mellan 3–5 miljoner kronor per företag. Programmet är avslutat sedan slutet av 2010 och ska nu utvärderas. En inledande bedömning visar dock att resultatet i huvudsak var positivt, samtidigt mötte projektet svårigheter framför allt vad gällde parternas finansiella styrka och tidigare erfarenheter av att driva företag.

¹⁸⁹ ALMI Företagspartner, www.almi.se.

¹⁹⁰ Swedfund (2010), *Finance for development – Swedfund Sustainability report 2009*.

Även via Nopef, nordiska projektexportfonden, finns vissa möjligheter att söka stöd för delfinansiering av förstudier för etablering i andra länder. Stödet ges till små och medelstora företag med verksamhet i Norden som har tidigare erfarenhet av liknade verksamhet. Stödet ges som ett lån som kan täcka upp till 40 procent av kostnaden för förstudien. När en godkänd rapport lämnas kan lånet efterskänkas.¹⁹¹

Exportrådet kan erbjuda stöd i form av rådgivning och kan ofta bistå med kontakter och nätverk på plats genom sina lokalkontor. De har också olika utbildningar och stöd till företag, dels en helt kostnadsfri rådgivning som arbetar med att hjälpa exportföretag från idé till fungerande export, dels projektet *Affärschans* som består av marknadsundersökningar och handlingsplaner för små företag. Kostnaden för att delta är 40 000 kronor, men enligt Exportrådet tjänar en stor del av företagen in detta på kort tid i form av ökade intäkter. Exportrådet har också som en del av regeringens projekt Kosmopolit startat *Kompetensbanken*, ett internetbaserat verktyg som ska hjälpa personer som vill bedriva handel och göra affärer med andra länder att hitta personer med särskild kompetens kring det landet.

Överväganden och förslag gällande stöd till företagare med utländsk bakgrund som önskar starta företag i utlandet

Förslag och bedömning: Ett stöd ska erbjudas entreprenörer med ursprung i utvecklingsländer som vill starta verksamhet i sina ursprungsländer.

Kommittén vill inte föregå utvärderingen av projektet entreprenör i post-konfliktland, men understryker att ett fortsatt stöd till egenföretagare som vill starta företag i sina ursprungsländer är mycket viktigt. Det finns därtill ett behov av att öka målgruppen till att även innefatta personer från andra utvecklingsländer. De svårigheter som projektet mött understryker särskilt vikten av ett stöd till denna grupp företagare.

Det finns en rad möjligheter till stöd och rådgivning för personer med utländsk bakgrund som önskar starta företag i Sverige. Finansiellt stöd kan i vissa fall erbjudas via arbetsförmedlingen och till-

¹⁹¹ Nopef – Nordiska projektexportfonden, www.nopef.com.

gång till riskkapital finns bland annat via ALMI. Det finns också stöd för företag som vill starta verksamhet i utlandet, men dessa inriktar sig till stor del på redan etablerade företag som vill etablera sig på en annan marknad, främst genom export. För företagare som inte redan har en etablerad verksamhet i Sverige saknas motsvarande stöd.

Kommittén ser därför att det saknas de möjligheter till stöd som behövs för personer med utländsk bakgrund som vill starta verksamhet i sina ursprungsländer, om denna verksamhet inte bygger på redan mycket väl etablerad verksamhet i Sverige. Det projekt som Swedfund drivit för att ge stöd till företag i post-konfliktländer är ett exempel på hur företagare med bakgrund i andra länder kan ges stöd för att förverkliga sina affärsplaner. Projektet har också belyst de speciella utmaningar som denna grupp står inför, inte minst vad gäller finansiering och stabilitet. Detta har gjort att Swedfund haft svårt att hitta stabila partners för sina investeringar. Samtidigt har projektet visat att denna grupp har unika förutsättningar i det att de har kontakter, kunskaper och erfarenheter från sitt ursprungsland som kan vara av stort värde vid en företagsetablering. Swedfunds arbete med projektet har bidragit till att skapa nätverk mellan svenska företag med stabil ekonomi som önskar investera i dessa länder och mindre företagare med ursprung i investeringslandet.¹⁹² Kommittén anser att denna typ av stöd till företagare är av stor vikt för möjligheten att bidra med utveckling i migranternas tidigare hemländer och menar därför att det finns skäl att tillföra medel till ett liknande projekt. För många utrikes födda företagare är också avsaknaden av nätverk ett problem vilket gör att kontakten med de myndigheter som för närvarande arbetar med företagsetablering i utlandet är central.

Kommittén menar också att erfarenheterna hos svenska myndigheter, organisationer och statliga bolag kring stöd till nyföretagande är stora, liksom erfarenheterna kring affärsetablering i utlandet. Att sammanföra dessa kompetenser och samla de erfarenheter som finns skulle vara av stort värde i arbetet med att stödja utrikesfödda företagare som vill starta affärsverksamhet i sina ursprungsländer efter deras specifika förutsättningar, se vidare avsnitt 7.

¹⁹² Swedfund.

4.6 Internationella studenter

4.6.1 Tillståndformen för internationella forskarstudenter

Bakgrund

Kommittén har från Sveriges Förenade Studentkårers doktorandkommitté uppmärksammats på behovet av att undersöka tillståndformen för internationella doktorander och hur en ändring av denna kan påverka rörligheten för gruppen.

Den problematik som framförts är att forskarstudenter som anställs som doktorander vid högskola eller universitet enligt nuvarande praxis vid Migrationsverket får uppehållstillstånd som studenter trots att de parallellt med sina studier i många fall har en anställning som ofta förväntas pågå i flera år. Detta medför flera problem för doktoranden, bl.a. kan medföljande familjemedlemmar till studenter visserligen få uppehållstillstånd i Sverige, men inte arbetstillstånd. En medföljare kan alltså enbart arbeta under vistelse-tiden, som kan avse flera år, om denne själv uppfyller förutsättningarna för att få tillstånd som arbetskraftinvandrare.¹⁹³

Uppehållstillstånd för studier utgör inte som uppehållstillstånd för arbete grund för att efter fyra år inom en femårsperiod kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd. En doktorand som varit i Sverige i fem år kan således inte beviljas permanent uppehållstillstånd. Här kan jämföras med den som fått uppehållstillstånd som forskare, vilket betraktas som uppehållstillstånd för arbete och därmed kan ge permanent uppehållstillstånd efter fyra år. En doktorand med uppehållstillstånd för studier anses inte heller uppfylla hemvistkraven för att få en ansökan om svenskt medborgarskap beviljad. Istället är personen, när anställningen som doktorand avslutas, hänvisad till att söka arbetstillstånd på samma villkor som en utlänning som inte tidigare vistats i Sverige.

Något om nuvarande praxis vid tillståndsgivning för internationella forskarstudenter

En doktorand är en person som antagits till utbildning på forskarnivå, dvs. studier som ska leda fram till en doktorsgrad. En del doktorander har också en anställning som doktorand, en

¹⁹³ Kommittén föreslår även förändringar vad gäller möjligheter att arbeta för anhöriga till internationella studenter, se vidare 4.6.2.

doktorandtjänst, under hela eller delar av studietiden. En förutsättning för en sådan anställning är att personen är antagen till forskarutbildning. Anställning som doktorand kan sägas vara en form av studiefinansiering, men den forskarstuderande är genom anställningen även arbetstagare hos den aktuella högskolan. De som har anställning som doktorand kan i begränsad omfattning arbeta, t.ex. med undervisning eller administration, med det får ske på högst 20 procent av full arbetstid.¹⁹⁴ En anställning som doktorand ger samma sociala trygghet som vid en vanlig anställning.

Med doktorand ska inte sammanblandas gästforskare som avser personer som antingen redan har doktorsexamen eller är anställda som forskare utan att vara antagna till utbildning på forskarnivå.¹⁹⁵

En doktorandtjänst baserad på en anställning med lön betraktas vid Migrationsverkets tillståndsgivning som en anställningsform tillkommen för att ge doktoranden möjlighet till egen försörjning under studietiden. Doktoranden får därför ett uppehållstillstånd för studier. Gäststuderande är undantagna kravet på arbetstillstånd och det finns därmed inte heller anledning att bevilja forskarstuderande arbetstillstånd.¹⁹⁶ Undantaget medför att studenter får arbeta, t.ex. med undervisning på institutionen, parallellt med sin utbildning utan krav på arbetstillstånd.

Utländska doktorander – en växande och högt kvalificerad grupp

År 2009 fanns 4 590 utländska doktorander i Sverige. Det finns dock ingen uppgift om hur många av dessa som kommer från tredje land. När det gäller antalet doktorander som inledde sin doktorandutbildning var det år 2009 totalt 1 040 utländska doktorander, varav 790 personer kom från ett land utanför Norden eller EU (EES-medborgare redovisas inte separat, totalt kom 70 doktorander från Europa utanför Norden/EU). Av alla utländska doktorander som påbörjade en utbildning finansierade eller delfinansierade 42 procent sina studier med en doktorandtjänst. Förutom dessa finansierade 6 procent sina studier med en anställning inom högskolan och 7 procent finansierade studierna med en

¹⁹⁴ 5 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100).

¹⁹⁵ Se närmare avsnitt 4.1.12.

¹⁹⁶ 5 kap. 2 § första stycket 6 UtlF.

anställning utanför högskolan.¹⁹⁷ Det finns inga uppgifter om hur fördelningen mellan olika finansieringsformer såg ut för studenter från tredje land under 2009, men statistik från 2007 visar att det då var betydligt färre bland doktoranderna från tredje land som var anställda (endast 20 procent).¹⁹⁸ Sedan dess har dock det totala antalet anställda doktorander ökat väsentligt, från 31 procent 2007 till 42 procent 2009.¹⁹⁹ Följaktligen torde antalet nya doktorander från tredje land med anställning uppgå till någonstans mellan 150 och 300 personer, men antalet ökar allteftersom antalet utländska doktorander blir fler och doktorandanställning som finansieringsform för forskarstudenter blir allt vanligare.

Trots att de nya reglerna om avgifter för utländska studenter inte gäller studier på forskarnivå, som även fortsättningsvis kommer att vara kostnadsfria för studenten, kan antalet doktorander från tredje land komma att minska något till följd av avgifterna. Detta eftersom ett mindre antal internationella studenter på grund- och avancerad nivå ger ett mindre underlag att rekrytera doktorander ifrån.

Den grupp som skulle påverkas av en förändring vid tillståndsgivning är alltså relativt liten, men det handlar samtidigt om en högt kvalificerad grupp som kan få stor betydelse för utvecklingen både i Sverige och i sina ursprungsländer.

Överväganden och förslag gällande tillståndsformen för internationella doktorander

Förslag: I utlänningsförordningen införs en ny tillståndsform, uppehållstillstånd för utbildning på forskarnivå. Möjligheten att få permanent uppehållstillstånd samt möjligheten för familjemedlemmar att få uppehållstillstånd ska motsvara vad som gäller för arbetskraftsinvandrare.

¹⁹⁷ Högskoleverket/SCB (2010): *Universitet och högskolor. Doktorander och examina på forskarnivå 2009*. Statistiska meddelanden, UF 21 SM 1001. Notera att studenterna under perioden kan ha flera olika försörjningsformer, varför summan uppgår till mer än 100 procent.

¹⁹⁸ Högskoleverket (2009): *Utländska doktorander i svensk forskarutbildning*. Rapport 2009:14 R.

¹⁹⁹ Det finns inga uppgifter för endast doktorander från tredje land, men det finns skäl att tro att andelen anställda ökat även i den gruppen.

Som beskrivits ovan innebär nuvarande praxis ett antal nackdelar för doktorander i förhållande till arbetskraftsinvandrare, och då särskilt för dem med anställning. En förändring i synsättet på doktorander är därför befogad. En förändring kan bidra till att Sverige blir ett mer attraktivt val för denna högkvalificerade grupp. Ökade möjligheter att kunna stanna efter avslutad doktorandtjänstgöring ökar också utbudet av kvalificerad arbetskraft i Sverige. En tillståndsform som på sikt medger permanent bosättning i Sverige skulle ge förbättrade möjligheter för doktorander från tredje land att integreras i Sverige under den tid de är här. En sådan tillståndsform skulle vidare innebära att en migrant efter avslutad doktorandtjänstgöring, vanligen fem år, kvalificerat sig för permanent uppehållstillstånd och i de flesta fall även för svenskt medborgarskap. Samtidigt kan en tillståndsform som ger en tryggare tillvaro i Sverige ge bättre förutsättningar för ökad rörlighet och på sikt medföra ökad cirkulär migration. På så sätt kan en tryggare tillståndsform även vara till godo för ursprungslandet.

Som framgår ovan är antalet doktorander med en doktorandtjänst begränsat. Många doktorander finansierar sina forskarstudier på annat sätt, t.ex. genom stipendier eller egna medel. Det finns också andra typer av anställning som kan kopplas till forskarstudierna, exempelvis företagsdoktorander eller doktorander med anställning som läkare. En del doktorander skulle kunna anses uppfylla kraven som arbetskraftsinvandrare. För att slippa gränsdragningsproblem vid bedömning av om en doktorand kan utgöra arbetskraftsinvandrare eller inte och för att slippa en uppdelning i tillståndsgrunder för doktorander beroende av om de lyckats få en anställning eller inte anser vi att en ny tillståndsform bör inrättas. Denna bör avse migranter som antagits till utbildning på forskarnivå.

Kraven för att kunna få ett uppehållstillstånd för utbildning på forskarnivå bör motsvara de som gäller i dagsläget. Detta innebär att migranten ska ha sin försörjning under tiden för forskarutbildningen och sin återresa tryggad, att han eller hon har en heltäckande sjukförsäkring samt att han eller hon inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa. På samma sätt som gäller i dag kan uppehållstillstånd ges för minst ett år eller den kortare tid som forskarutbildningen avser. Doktoranden ska under tillståndstiden göra godtagbara framsteg i sin forskarutbildning.

Även familjemedlemmar till en migrant som fått uppehållstillstånd för forskarutbildning bör kunna få uppehållstillstånd. Vi

föreslår därför att det införs en sådan bestämmelse som motsvarar vad som gäller för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare. De familjemedlemmar som omfattas är därmed make eller sambo samt släkting i rakt nedstigande led till migranten eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år. Uppehållstillstånd ska beviljas i samma omfattning som för anknytningspersonen.

En person som under en längre tid vistats i Sverige som doktorand får anses genom sin forskarutbildning, och i vissa fall därtill hörande arbete, visat sig bidra till samhällsutvecklingen och fått en stark koppling till Sverige. Den föreslagna tillståndsformen bör därför på motsvarande sätt som uppehållstillstånd för arbete kunna leda till permanent uppehållstillstånd. Detta innebär att ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en migrant som under de senaste åtta åren haft uppehållstillstånd för forskarutbildning i sammanlagt fyra år. Genom denna utformning finns det möjlighet till avbrott i kvalificeringsperioden. Behovet för arbetskraftsmigranter respektive migrerande doktorander att kunna göra avbrott i tillståndstiden skiljer sig förmodligen åt. Vi bedömer dock att en möjlighet att göra avbrott även är relevant för en migrerande doktorand.

Under tiden en migrant har uppehållstillstånd för utbildning på forskarnivå ska, på motsvarande sätt som gäller i dagsläget, han eller hon vara undantagen från kravet på arbetstillstånd.²⁰⁰

En migrant med uppehållstillstånd för forskarutbildning ska, på motsvarande sätt som i dag, kunna få en ansökan om uppehållstillstånd som gjorts i landet beviljad.²⁰¹

Tillståndsformen enligt ovan är enligt vår bedömning förenligt med direktivet om uppehållstillstånd för studier.²⁰²

²⁰⁰ 5 kap. 2 § UtlF.

²⁰¹ 5 kap. 18 § andra stycket 8 UtlL.

²⁰² Direktivet 2004/114/EG om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete. Ds 2005:36, Genomförande av EG-direktivet om uppehållstillstånd för studier.

4.6.2 Förslag om arbetstillstånd för medföljande till internationella studenter

Bedömning: Familjemedlemmar till den som har beviljats uppehållstillstånd för studier vid universitet eller högskola, och som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd bör med tillämpning av 6 kap. 3 § utlänningslagen även kunna beviljas arbetstillstånd.

För medföljande familjemedlemmar till internationella studenter finns inte någon specifik bestämmelse som reglerar rätten till tidsbegränsat uppehållstillstånd. Tillstånd för medföljande familjemedlemmar ges i stället med stöd av 5 kap. 10 § UtL om att uppehållstillstånd får beviljas för arbete, studier, besök eller för att bedriva näringsverksamhet och då på grunden besök. Detta kan jämföras med familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare och familjemedlemmar till gästforskare som regleras särskilt.²⁰³

Enligt nuvarande praxis finns det ingen möjlighet för medföljande familjemedlemmar till studenter att få tillstånd att arbeta under vistelsetiden i Sverige. Däremot finns denna möjlighet²⁰⁴ för medföljande familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare. Även den som fått tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning kan beviljas arbetstillstånd med tillämpning av denna bestämmelse. Vi kan inte se att det finns skäl för en sådan diskrepans mellan olika grupper av familjemedlemmar.

Kommittén har av universitet och studentorganisationer uppmärksammat på att det är ett problem för internationella studenter att deras medföljande familjemedlemmar inte kan arbeta under vistelsen i Sverige. Allt fler internationella studenter som kommer till Sverige studerar under en längre tid, t.ex. på ett masterprogram. Detta gäller inte minst studenter från tredje land. När studietiden blir allt längre ökar behovet för exempelvis medföljande make/maka eller sambo att få möjlighet att arbeta och ibland att upprätthålla sin karriär under vistelsetiden. Införandet av en sådan möjlighet skulle innebära ökad attraktivitet för Sverige som studieland. Detta framför allt för gruppen internationella studenter från tredje

²⁰³ Dessa regleras i 4 kap. 4 a § UtfF samt i 4 kap. 7 a § andra och tredje stycket UtfF.

²⁰⁴ Ett sådant tillstånd ges med tillämpning av 6 kap. 3 § UtL.

land som numera ska betala en studieavgift.²⁰⁵ Som tidigare beskrivits utgör internationella studenter en viktig grupp för cirkulär migration och utveckling. I de fall den medföljande tillåts arbeta kan även denna öka sin kunskap och kompetens under tiden i Sverige och på sikt bidra till utvecklingen i ursprungslandet.

Kommittén anser att det därför finns skäl att nuvarande praxis ändras och att familjemedlemmar till den som har beviljats uppehållstillstånd för studier vid universitet eller högskola på samma sätt som för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare ska kunna få arbetstillstånd under vistelsetiden.²⁰⁶

I motiven till 6 kap. 3 § UtlL pekas på att det finns flera former av tidsbegränsade uppehållstillstånd då arbetstillstånd inte i praxis beviljas och inte heller ska ges i framtiden. Som exempel på situationer då arbetstillstånd inte bör beviljas anges det fallet att uppehållstillståndet har beviljats för tillfälligt besök av släktingar eller då det beviljats för studier eller på grund av sjukdom.²⁰⁷ Det är möjligt att nuvarande praxis delvis beror på förarbetsuttalandet. Sedan dess har dock den ändring skett att den som har beviljats uppehållstillstånd för studier vid universitet eller högskola har rätt att arbeta under studietiden utan krav på arbetstillstånd.²⁰⁸ Det bör därför enligt vår mening inte finnas något som hindrar att även familjemedlemmar till dessa studenter beviljas arbetstillstånd.

4.6.3 Förslag om förlängd tid för uppehållstillstånd för studier

Förslag: För en student, vars studier ska pågå minst två terminer, får uppehållstillstånd även beviljas för en tid av sex månader efter avslutade studier.

Den som beviljas uppehållstillstånd för studier vid universitet och högskola har rätt att arbeta under studietiden utan krav på arbetstillstånd.²⁰⁹ När studierna är avslutade upphör uppehållstillståndet och därmed också rätten att arbeta. För internationella studenter som slutfört studier motsvarande 30 högskolepoäng eller fullföljt

²⁰⁵ Se avsnitt 3.4.

²⁰⁶ Med tillämpning av 6 kap. 3 § UtlL.

²⁰⁷ Prop. 2004/05:170 s. 212.

²⁰⁸ 5 kap. 2 § första stycket 6 UtlF.

²⁰⁹ 5 kap. 2 § första stycket 6 UtlF.

en termin som student vid forskarutbildning finns en möjlighet att, innan giltighetstiden för uppehållstillståndet för studier löpt ut, från Sverige ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd.²¹⁰ För närvarande beviljar Migrationsverket uppehållstillstånd för internationella studenter under en något längre tid än vad studierna avser. Det handlar om en kortare tid för att studenterna ska kunna ordna de praktiska angelägenheter som studier i ett annat land medför.

Trots att mer än 30 000 utländska studenter studerat i Sverige de senaste åren är det få som stannar kvar och arbetar. Under 2010 beviljades 477 tidigare studenter uppehållstillstånd för arbete.²¹¹

En av orsakerna till att så få stannar för att arbeta är att tiden mellan avslutade studier fram till att studenten måste lämna landet är kort. Studerande som vill ansöka om uppehållstillstånd för arbete måste alltså i praktiken ha ett arbetserbjudande före studiernas avslutande. Detta kan vara svårt dels på grund av att studiernas avslutande i vissa fall kan vara en förutsättning för att söka ett visst arbete, dels för att inriktningen för de flesta ligger på studierna under studietiden och inte på att söka arbete.

Internationella studenter är en arbetskraft som generellt sett är mycket rörlig. Genom att utöka tiden för högskolestudenter att få stanna i Sverige för att söka arbete efter avslutad studietid ökar förutsättningarna för att studenten stannar och arbetar i Sverige en viss period. Kommittén instämmer med vad som uttalats i tidigare förarbeten om att de utländska studenterna positivt bidrar till både högskolemiljön och det svenska samhället i stort. Dessa studenter utgör ett väl kvalificerat arbetskraftsutbud som Sverige i en allt mer kunskapsintensiv och globaliserad värld bör ta till vara.²¹² Den erfarenhet som studierna tillsammans med ett efterföljande arbete innebär, är även något som är positivt för hemlandet när individen återvänder. Den koppling som personen fått till Sverige är vidare något som kan främja den framtida cirkulära migrationen för individen, men också för personer i individens omgivning. Detta gäller även om de positiva effekterna för utvecklingen i hemlandet inte blir lika stora om studenten efter studierna inte får ett arbete som motsvarar studiekompetensen. Kommitténs bedömning är dock att chansen för att studenten får ett kvalificerat arbete inom sitt kompetensområde ökar när de får möjlighet att stanna kvar och söka arbete. Antalet studenter som stannar kvar på ett okvalificerat

²¹⁰ 5 kap. 18 § andra stycket 8 UtlL.

²¹¹ Tillstånd behövs endast för studenter från länder utanför EU/EES och Schweiz.

²¹² Prop. 2007/08:147 s. 39 f.

arbete som t.ex. fungerat som extraarbete under studietiden kan därmed minska.

Mot bakgrund av de möjliga positiva effekterna för den enskilda individen, för samhället i stort och för utveckling i hemlandet anser vi att det finns starka skäl för att nu göra en förändring kring tiden för uppehållstillstånd för studier för gäststudenter. En sådan ändring kan också öka attraktionskraften för studenter att välja Sverige som studieland. Detta är av särskild betydelse när antalet studenter minskat efter införandet av studieavgifter. Inom EU är det flera länder som tillåter att studenter stannar en tid efter avslutad utbildning för att söka arbete. I Finland får en student som tagit examen stanna upp till sex månader för att söka arbete. Även Frankrike har liknande bestämmelser. I Nederländerna och Tyskland får en student som klarat av sina studier stanna upp till ett år efter avslutade studier.²¹³

Förändringen bör innebära en möjlighet för gäststudenter att få uppehållstillstånd i ytterligare sex månader i omedelbar anslutning till den tid som är beviljad för uppehållstillståndet för studier. Detta skapar en reell möjlighet för studenten att avsluta sina studier och därefter skaffa ett arbetserbjudande. Det underlättar också för studenter som har en affärsidé eller ett patent som de vill utveckla vidare i ett eget företag. För dessa ökar möjligheten att vidareutveckla affärsidén och inkomma med en ansökan om uppehållstillstånd som näringsidkare. En förlängd tid för uppehållstillstånd är dock inte motiverad om studietiden är alltför kort, och det bör därför krävas en studietid om minst två terminer. En bestämmelse om detta bör införas i utlänningsförordningen. En förutsättning för att ansökan om den förlängda tiden ska kunna göras inifrån landet är att studenten slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng enligt 5 kap. 18 andra stycket UtlL. En ytterligare förutsättning är att ansökan sker innan tillståndstiden för studierna löpt ut. Kraven om försörjning, sjukförsäkring samt att den sökande inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa ska vara uppfyllda även för den extra tiden om sex månader.

²¹³ European Migration Network (2011), *Ad-Hoc Query on Employment for Third Country Students*.

4.6.4 Stipendier till internationella studenter

Sverige har hittills haft en relativt stor inströmning av internationella studenter, men initiala siffror från den pågående antagningen tyder på att antalet kommer att minska kraftigt, åtminstone initialt, till följd av att studier i Sverige avgiftsbeläggs för studenter från tredje land.²¹⁴ Samtidigt är internationella studenter en mycket värdefull grupp, både som potentiella arbetskraftsinvandrare till Sverige, men också som potentiella cirkulärmigranter och för att föra tillbaka kunskap och erfarenheter viktiga för utvecklingen i ursprungsländerna. När det gäller bidrag till utvecklingen är inte minst studenter från tredje land av stor betydelse.

Något om nuvarande möjligheter för internationella studenter att få stipendier för studier i Sverige

I samband med beslutet om att införa avgifter för studenter från tredje land beslutades också att två stipendieprogram skulle inrättas. Syftet med dessa skulle dels vara att bibehålla en fortsatt hög nivå på antalet inresande tredjelandsstudenter, dels att göra det möjligt för studenter från utvecklingsländer att studera i Sverige.²¹⁵

Regeringen har beslutat att ge Svenska institutet i uppdrag att utforma och administrera ett stipendieprogram som riktar sig till studenter från de tolv länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete. Programmet finansieras med 30 miljoner kronor från biståndsbudgeten och införs från och med 2011. Ett stipendium från detta stipendieprogram omfattar både studieavgiften och levnadsomkostnader under tiden i Sverige. Svenska institutet räknar med att mellan 80 och 100 stipendier från detta stipendieprogram kommer att delas ut under läsåret 2011–2012. Antalet stipendiater kommer sannolikt att variera eftersom kostnaderna för olika utbildningar varierar stort.

Vidare har regeringen beslutat om ett stipendieprogram om 60 miljoner kronor som riktar sig till alla studenter från tredje land. Programmet administreras av Internationella programkontoret och finansieras via utbildningsbudgeten. I den del en stipendiat kommer från ett DAC-land avräknas kostnaden mot biståndsanslaget. Dessa stipendier får endast finansiera studieavgiften.

²¹⁴ Se kapitel 3.

²¹⁵ Prop. 2009/10:65.

Internationella programkontoret tilldelar högskolorna pengar och fördelningen mellan dessa bygger på beräkningar kring antalet utländska studenter vid varje lärosäte. Det är sedan lärosätena själva som avgör vilka studenter som ska tilldelas stipendium samt hur stor del av studieavgiften som ska finansieras med stipendiemedel och hur stor del som ska finansieras av studenten själv.

Förutom de två stipendieprogrammen arbetar universiteten aktivt med egna stipendieprogram som kan erbjudas internationella studenter.

Överväganden och förslag gällande stipendier till internationella studenter

Förslag: Stipendieverksamheten utökas så att fler internationella studenter från tredje land kan beviljas stipendier för att studera i Sverige.

Det stipendieprogram som riktar sig till alla studenter från tredje land utökas med 30 miljoner kronor. Det stipendieprogram som administreras av Svenska institutet och som riktar sig till studenter från länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete utökas med 20 miljoner kronor. Detta stipendieprogram är särskilt viktigt för att främja cirkulär migration och utveckling.

Bakgrunden till reformen om avgifter för studenter från tredje land var bland annat att antalet internationella studenter i Sverige ökat kraftigt och att kostnaderna för utländska studenter ökat till följd därav. Regeringen bedömde i propositionen *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter*²¹⁶ att ett införande av studieavgifter för utländska studenter skulle vara kvalitetsdrivande och långsiktigt ge möjlighet att öka antalet utländska studenter i Sverige utan kostnader för skattebetalarna. Detta skulle frigöra resurser som kunde nyttjas till att ytterligare öka kvaliteten i högskoleutbildningen. Stipendieprogram som till fullo ersätter studenter som önskar studera i Sverige är alltså inte i linje med regeringens ambition att omfördela resurserna.

I ljuset av den minskning av antalet sökande från tredje land till utbildningar med start hösten 2011 finns det dock anledning att

²¹⁶ Prop. 2009/10:65.

ytterligare öka antalet stipendier. Minskningen av antalet sökande gäller inte minst personer från utvecklingsländer, och de länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete. Ökade möjligheter till stipendier för dessa studenter kan vara ett led i att öka antalet studenter från utvecklingsländer i Sverige och därmed bidra till förbättrade förutsättningar för kunskapsöverföring och utveckling i ursprungsländerna.²¹⁷

4.6.5 Samarbeten mellan universitet i Sverige och i tredje land

Sverige har en relativt stor inströmning av internationella studenter och kommittén menar att detta är en viktig grupp för att främja cirkulär migration och utveckling. Ett sätt att underlätta för internationella studenter att röra sig mellan länderna är att skapa kanaler mellan universitet i Sverige och i andra länder.

Något om nuvarande samarbeten mellan universitet i Sverige och i tredje land

Kommittén har i sitt delbetänkande kortfattat beskrivit det mycket omfattande samarbetet mellan svenska universitet och universitet i utlandet. Kommittén konstaterade då att drygt varannan internationell student kommer som en del i ett utbyte mellan ett svenskt universitet och ett universitet i utlandet. Den största delen, 80 procent av dessa är studenter från Europa, men exempelvis finns också ett 100-tal avtal mellan svenska och kinesiska universitet och universitetsinstitutioner. Det är inte känt hur många sådana här avtal mellan svenska och utländska universitet som redan finns. Många avtal är ingångna av olika institutioner och i vissa fall vet inte universiteten centralt hur många avtal som finns. Någon samlad bild finns inte.

²¹⁷ Se kapitel 3 samt tabellbilaga för faktauppgifter.

Överväganden och förslag gällande samarbeten mellan universitet i Sverige och i tredje land

Bedömning: Utökat samarbete mellan svenska och utländska universitet är av stor vikt för att underlätta utbytet av studenter, forskare och lärare. Dessa utbyten är en viktig grund för framtida cirkulär migration och dess positiva påverkan på utveckling i Sverige och i ursprungsländerna.

Det är även av stor vikt att information förs ut till svenska universitet och högskolor om att aspekten cirkulär migration och utveckling bör lyftas fram i avtalen.

Universiteten och högskolorna har redan ett starkt egenintresse av att sluta avtal med universitet i andra länder eftersom det underlättar för dem att rekrytera studenter. Detta gäller i ännu högre grad sedan beslutet om införande av studieavgifter, eftersom studenter som kommer inom ett utbytesprogram kommer att undantas från kravet att betala studieavgift. I dessa fall är studenten inskriven vid ett universitet i sitt hemland och betalar eventuell avgift till sitt hemuniversitet. Detta är också anledningen till att svenska studenter kan studera utan kostnad i länder med studieavgifter om deras svenska hemuniversitet har avtal med universitetet i fråga. Ökat samarbete kan bidra till att öka möjligheterna för utländska studenter att studera i Sverige och avtalen mellan svenska och utländska universitet kan bidra till ökad reciprocitet eftersom avtalen teoretiskt ska innebära att lika många svenska studenter studerar i utlandet som antalet utländska studenter som kommer hit.

Kommittén tycker ändå att det är av stor vikt att understryka betydelsen av dessa avtal för cirkulär migration och utveckling, då dessa avtal också gör det möjligt att i större utsträckning än annars följa studenter även efter det att de lämnat Sverige.

4.6.6 Handläggningen av tillstånd för internationella studenter

Bedömning: Det finns inte längre något problem med långa handläggningstider för uppehållstillstånd för studenter.

Kommittén har av studentorganisationer uppmärksammat på att det i vissa fall är problem att det tar långt tid att få uppehållstillstånd för studier i Sverige. Detta skulle medföra att terminen hinner börja innan tillståndet är klart och den internationella studenten kan anlända till Sverige. Detta leder i sin tur till att studenter får svårigheter att från början komma in i studierna och i diverse sociala sammanhang.

Migrationsverket ska fatta beslut i ansökningar om uppehållstillstånd för studier inom tre månader från det att ansökan kommit in till en svensk utlandsmyndighet. För att få uppehållstillstånd för studier krävs att man är antagen till en utbildning på heltid samt att man har försörjning under hela den tid som man avser studera i Sverige och sjukförsäkring under studieperiodens första år. Antagningen till internationella program och kurser sker i en speciell ansökningsomgång. För höstterminen, som är den största antagningsomgången, är sista anmälningssdag i mitten av januari. Ett första antagningsbesked skickas sedan ut i slutet av mars. Antagningsbesked för andra antagningen skickas ut i slutet av april.

Av Migrationsverkets statistik framgår att en stor majoritet av ansökningarna handläggs inom tre månader. Under maj månad då antalet inkomna ansökningar är som störst var den genomsnittliga totala handläggningstiden 55 dagar och 84 procent av ansökningarna hade behandlats inom tre månader. För sommar-månaderna var handläggningstiderna betydligt kortare och närmare 100 procent fick besked inom tre månader.

I samband med införandet av avgifter hösten 2011 införs också en ansökningsavgift om 900 kronor för studenter från tredje land.²¹⁸ Många universitet har tidigare efterfrågat möjligheten att ta ut en ansökningsavgift för att förhindra en stor mängd okvalificerade sökanden. Införandet av studieavgifter samt införandet av en ansökningsavgift har inneburit att antalet ansökningar, åtminstone initialt, minskat kraftigt, vilket ger förutsättningar för att handläggningstiden ska kunna minska ytterligare.

²¹⁸ Förordning (2010:543) om anmälningssavgift och studieavgift vid svenska universitet och högskolor.

4.6.7 Omhändertagande av internationella studenter

Bedömning: Omhändertagandet av internationella studenter under deras studietid i Sverige är av stor vikt för cirkulär migration. Studenters integration och delaktighet i aktiviteter vid universitet påverkar sannolikt deras relation till Sverige och deras inställning till framtida migration.

Mottagandet av internationella studenter påverkar dels Sveriges attraktionskraft för nya studenter, dels studenternas benägenhet att återkomma till Sverige i ett senare skede.

De allra flesta studenter som kommer till Sverige för att studera en kurs eller en hel utbildning återvänder med en positiv bild av Sverige och sin tid här. Samtidigt finns det studenter som av olika skäl faller mellan stolarna eller upplever att de blir diskriminerade. Den samlade upplevelsen av Sverige beror naturligtvis på en rad olika faktorer, men det finns en del praktiska frågor som kan påverka studenters möjligheter att få ut det mesta av sin tid i Sverige.

Studentorganisationer har uppmärksammat kommittén på att universiteten ofta inte haft tillräckligt med resurser för mottagandet och introduktionen av internationella studenter. Detta gäller främst så kallade free-moverstudenter som på egen hand tagit sig till Sverige och till ett speciellt universitet, men som sedan inte bjuds in till aktiviteter som anordnas för studenter inom utbytesprogram. Det finns dock goda chanser att detta kommer att förbättras i samband med att avgifter för studenter från tredje land införs eftersom att studenterna får anledning att ställa större krav samtidigt som universitetens behov av att marknadsföra sig och behålla sitt goda renommé ökar.

Ett relaterat problem är att många internationella studenter inte uppfattar att de får en rättvis chans på arbetsmarknaden. Dels möts de av diskriminering när arbetsgivarna inte visar något större intresse för att anställa utländska studenter trots goda studieresultat. Dels hinner de inte på allvar söka arbete i Sverige efter sin examen eftersom uppehållstillståndet inte sträcker sig längre än en kort tid efter avslutade studier. Problem med diskriminering berörs i avsnitt 7. Frågan om tillståndstider behandlas i avsnitt 4.6.3.

Studenter som haft en lyckad studietid i Sverige är sannolikt lättare att rekrytera tillbaka till Sverige för kortare eller längre perioder. Vidare blir studenter som har en positiv bild av Sverige

goda ambassadörer i sina ursprungsländer och viktiga ”brofästen” vid framtida samarbeten mellan länderna.

4.7 Bilateralavtal om feriearbete

Bedömning: Det är positivt för Sverige och utvecklingen här att Sverige har ingått s.k. ferieavtal med fyra länder. Kommittén anser att regeringen bör verka för att ingå fler ferieavtal för att vidga den här möjligheten till kontakter mellan länder. Dessa kontakter, en form av cirkulär migration, har en potential att bidra till Sveriges utveckling såväl genom de kontaktytor som skapas mellan länderna som genom den utökade kompetens som en arbetserfarenhet från ett annat land tillför individen.

Sverige har slutit avtal med Australien, Nya Zeeland, Sydkorea och Kanada om feriearbete. Avtalen innebär att ungdomar och unga vuxna från dessa länder kan arbeta tillfälligt i Sverige och att ungdomar och unga vuxna från Sverige på motsvarande sätt tillfälligt kan arbeta i dessa länder. Syftet med avtalen är att man ska kunna arbeta under en period t.ex. i samband med en längre resa och att en period av arbete ska öka på reskassan, men också för att öka förståelsen för det andra samhället. Dessa utbyten är en form av cirkulär migration, även om det inte handlar om reguljär migration i vilken man folkbokför sig i landet, utan av mer tidsbegränsad och tillfällig karaktär. På längre sikt kan dessa tidsbegränsade arbeten leda till djupare kontakt med det samhälle man arbetat i och kanske leda till en framtida migration. Eftersom dessa perioder av arbete i ett annat land är mer än bara ett turistbesök kan det också leda till livslånga kontakter med landet, vilket kan vara av nytta för såväl hemlandet som landet man arbetat i.

I avtalen med Australien, Nya Zeeland och Sydkorea fastställs några villkor för att en person ska kunna få tillstånd att arbeta i respektive land. Personen ska ha ett giltigt pass, han eller hon ska vara mellan 18 och 30 år, huvudsyftet med vistelsen i landet ska vara ferier, personen ska ha en returbiljett eller tillräckligt med pengar för att kunna köpa en, personen ska ha pengar för att kunna försörja sig de tre första månaderna (15 000 sek) och ha en giltig sjukförsäkring samt inte ha några medföljande barn.

Avtalet med Kanada preciserar att uppehålls- och arbetstillståndet kan vara upp till ett år, att man ska vara medborgare i Kanada respektive Sverige, att personen har ett giltigt pass, att han eller hon är mellan 18 och 30 år samt att man kan visa att man kan försörja sig till dess att man kan få ett arbete.

Kommittén menar att ferieavtalen skapar förutsättningar för utökade kontakter mellan länderna. Redan i den här formen är det en form av cirkulär migration, men kan i en framtid leda till fler och i tiden mer omfattande migrationsrörelser. Dessa ferieavtal och den potential de har för fler och utvidgade migrations-, kultur-, handels- och mellanfolkliga kontakter är positiva för utvecklingen i Sverige.

5 Portabilitet av sociala trygghetsförmåner

5.1 Inledning

I kommitténs uppdrag ingår enligt direktiven att kartlägga vilka av de sociala trygghetsförmånerna som det är möjligt att ta med sig från Sverige till länder utanför EU/EES och Schweiz.¹ Utifrån denna kartläggning har kommittén att analysera hur de nationella regelverkens utformning påverkar möjligheten till återvandring. Vidare har kommittén att undersöka hur de nationella välfärds-systemen, såväl i Sverige och som i ursprungsländerna, antingen främjar eller skapar hinder för migranternas möjligheter att röra sig mellan Sverige och sina ursprungsländer.²

I kommitténs delbetänkande³ beskrivs närmare om betydelsen av social trygghet för cirkulärmigranter samt att behovet härav varierar beroende av var i livet migranten befinner sig. I delbetänkandet finns en kortare redogörelse beträffande frågor kring hälso- och sjukvård.⁴ Frågor om detta berörs inte ytterligare i slutbetänkandet.

Kommittén har bedömt att det inte ligger i uppdraget att föreslå förändringar i de generella trygghetssystemen. Förslag om detta kommer att läggas fram av den parlamentariska socialförsäkringskommittén (S 2010:04) som har fått i uppdrag att se över de allmänna försäkringarna vid sjukdom och arbetslöshet. I den utredningens direktiv⁵ anges bl.a. att sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna behöver anpassas för att möta de nya förutsättningar som en ökad internationalisering innebär samt att nya regler så långt som möjligt ska utformas så att de främjar den fria

¹ Se kartläggning i avsnitt 5.3.

² Se avsnitt 5.4.

³ SOU 2010:40 avsnitt 6.2.

⁴ SOU 2010:40 avsnitt 6.4.

⁵ Dir. 2010:48.

rörligheten för personer. I uppdraget ingår att belysa omfattningen och villkoren för försäkringstillhörigheten för personer som i olika situationer under livet rör sig mellan olika länder och mellan olika försäkringssystem. En särskild analys ska göras av hur försäkringssystemen fungerar för personer som bor i ett nordiskt land och arbetar eller studerar i ett annat.⁶ Däremot har vi i vårt arbete uppmärksammat möjliga förändringar i trygghetssystemen som skulle gynna den cirkulära migrationen. Vi har valt att beskriva dessa möjligheter samt närmare ange hur en förändring skulle kunna se ut.

5.2 Huvuddragen i gällande rätt avseende socialförsäkringsförmåner

5.2.1 Reglering på olika nivåer

Med socialförsäkring menas i de flesta länder rätten till social trygghet i form av sjukpenning, pension, arbetslöshetsersättning, sjukvård, barnbidrag m.m. I Sverige ingår inte arbetslöshetsersättning i socialförsäkringen, vilket är fallet i vissa andra länder.

Rätten att tillhöra svensk socialförsäkring regleras i huvudsak i socialförsäkringsbalken (SFB), som trädde i kraft den 1 januari 2011. Rätten kan baseras på bosättning i Sverige (bosättningsbaserade förmåner) eller arbete i Sverige (arbetsbaserade förmåner) eller på andra omständigheter än bosättning eller arbete i Sverige (övriga förmåner).⁷ Det är Försäkringskassan som beslutar om en person är försäkrad i Sverige och därmed kan ha rätt till förmåner. När det gäller pension (förutom invaliditetspension) är det Pensionsmyndigheten som fattar beslut. Viss lagstiftning ligger utanför balken. För kommitténs del är lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) av intresse. Arbetslöshetskassorna och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) handlägger frågor kring arbetslöshetsersättning.

⁶ Den 15 november 2011 ska kommittén redovisa analysen av hur försäkringssystemen fungerar för personer som bor och arbetar eller studerar i olika nordiska länder och vilka möjligheter som finns och vilka konsekvenser det skulle medföra att göra anpassningar i förhållande till dessa länders system. Vidare ska redovisas vilka erfarenheter som finns från andra gränsområden i EU i liknande frågor. Kommitténs arbete ska slutredovisas i sin helhet senast den 15 maj 2013.

⁷ 4 kap. 2 § SFB.

Tillämpligheten av de svenska reglerna på området påverkas av internationella regelverk och överenskommelser.⁸ Det handlar om den samordning av socialförsäkringssystemen som finns inom EU samt de avtal som träffats mellan EU och tredje land, såväl som mellan Sverige och olika länder både inom och utom EU.

I detta avsnitt redogörs för huvuddragen i regleringen kring socialförsäkringar avseende försäkringstillhörighet samt internationella förhållanden. Regleringen avseende svensk arbetslöshetsförsäkring tas upp i avsnitt 5.7.

5.2.2 Socialförsäkringsbalken

Bosättningsbaserade förmåner⁹

Bosättningsbegreppet i balken går ut på att, om inget annat särskilt anges, en person ska anses vara bosatt i Sverige, om han eller hon har sin egentliga hemvist här i landet.¹⁰ Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här, om inte synnerliga skäl talar mot det. En i Sverige bosatt person som lämnar landet ska fortfarande anses vara bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.¹¹

För statsanställda, diplomater m.fl., biståndsarbetare m.fl. och utlandsstuderande m.fl. samt familjemedlemmar till dessa gäller särskilda bestämmelser om bosättning i Sverige. Dessa kan med hänsyn härtill anses bosatta i Sverige även under en längre vistelse-tid än ett år i utlandet.

Det finns inget krav på att vara folkbokförd i Sverige för att anses vara bosatt i Sverige. Till den som bosätter i Sverige, men inte är folkbokförd här, får dock bosättningsbaserade förmåner inte lämnas för längre tid tillbaka än tre månader före den månad när anmälan om bosättningen gjordes till Försäkringskassan eller när Försäkringskassan på annat sätt fick kännedom om bosättningen.¹²

För den som enligt UtlL behöver ha uppehållstillstånd i Sverige får bosättningsbaserade förmåner utges tidigast från och med den dag då ett sådant tillstånd börjar gälla, men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Undantag

⁸ 2 kap. 5 § och 4 kap. 5 § SFB samt 3 § ALF.

⁹ Bosättningsbaserade förmåner regleras i 5 kap. SFB.

¹⁰ 5 kap. 2 § SFB.

¹¹ 5 kap. 3 § SFB.

¹² 5 kap. 11 § SFB.

kan göras om det finns synnerliga skäl.¹³ Asylsökande som fått bistånd enligt lagen¹⁴ om mottagande av asylsökande har för den tiden inte rätt till förmåner om de är av motsvarande karaktär.¹⁵

De bosättningsbaserade förmånerna upphör när en person inte längre anses bosatt i Sverige. Så länge personen anses vara bosatt i Sverige kan han eller hon i vissa fall få förmåner utbetalda i ett annat land. Vid utlandsvistelser utanför EU/EES och Schweiz gäller som huvudregel att förmåner får lämnas om utlandsvistelsen kan antas vara längst sex månader. Vissa förmåner kan dock lämnas så länge den försäkrades bosättning i Sverige består.¹⁶ Se närmare nedan.

De bosättningsbaserade förmånerna är följande:¹⁷

Familjeförmåner: föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, barnbidrag, underhållsstöd, adoptionsbidrag och vårdbidrag.

Förmåner vid sjukdom eller arbetsskada: rehabilitering, bidrag till arbetshjälpmedel och särskilt bidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning.

Särskilda förmåner vid funktionshinder: handikappsersättning, assistansersättning och bilstöd.

Förmåner vid ålderdom: garantipension, särskilt pensionstillägg och äldreförsörjningsstöd.

Förmåner till efterlevande: efterlevandestöd, garantipension till omställningspension.

Bostadsstöd: bostadsbidrag och bostadstillägg.

Arbetsbaserade förmåner¹⁸

Med arbete i Sverige avses, om inget annat särskilt anges, förvärvsarbete i verksamhet här i landet. Om en fysisk person som bedriver näringsverksamhet har fast driftställe¹⁹ i Sverige ska verksamheten hänförlig dit anses bedriven här i landet.²⁰ Beträffande sjömän,

¹³ 5 kap. 12 § första stycket SFB.

¹⁴ 1994:137

¹⁵ 5 kap. 12 § andra stycket SFB.

¹⁶ 5 kap. 14 och 15 §§ SFB.

¹⁷ 5 kap. 9 § SFB.

¹⁸ Bestämmelser om arbetsbaserade förmåner finns i 6 kap SFB.

¹⁹ Så som det avses i 2 kap. 29 § inkomstskattelagen (1999:1229).

²⁰ 6 kap. 2 § SFB.

arbetstagare som är utsänd av arbetsgivare med verksamhet i Sverige samt för diplomater m.fl. finns särskilda bestämmelser om vad som anses som arbete i Sverige.

Den som arbetar i Sverige är i regel försäkrad för arbetsbaserade förmåner.²¹ Det gäller anställda, egna företagare och uppdragstagare. De arbetsbaserade förmånerna täcker någon form av inkomstbortfall. Storleken på dem beror därför på personens inkomst. De flesta arbetsbaserade förmåner får inte lämnas för längre tid tillbaka än tre månader före den månad Försäkringskassan fick kännedom om arbetet.²²

Den som enligt UtlL behöver ha arbetstillstånd eller ett uppehållstillstånd med motsvarande verkan har inte rätt till arbetsbaserade förmåner förrän ett sådant tillstånd beviljats.²³

En arbetsbaserad försäkring upphör i regel tre månader efter det att arbetet i Sverige anses ha upphört. I vissa fall kan dock försäkringstiden bli längre eller kortare än tre månader.²⁴

En del av de arbetsbaserade förmånerna kan alltid utbetalas oavsett i vilket land personen bor. Andra förmåner kan endast utbetalas i vissa fall.²⁵ Det beror på varför personen är utomlands och vilket land det är fråga om. Se vidare nedan.

De arbetsbaserade förmånerna är följande:²⁶

Familjeförmåner: graviditetspenning, föräldrapenning på grundnivå eller sjukpenningnivå och tillfällig föräldrapenning.

Förmåner vid sjukdom eller arbetsskada: sjukpenning, rehabilitering, rehabiliteringsersättning och bidrag till arbetshjälpmedel, inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning, arbetsskadeersättning och närståendepenning.

Förmåner vid ålderdom: inkomstgrundad ålderspension.

Förmåner till efterlevande: inkomstrelaterad efterlevandepension, efterlevandeförmåner från arbetsskadeförsäkringen och efterlevandeskydd i form av premiepension.

²¹ 6 kap. 8 § första stycket SFB.

²² 6 kap. 13 § SFB.

²³ 6 kap. 14 § SFB.

²⁴ 6 kap. 8 § andra stycket SFB.

²⁵ 6 kap. 15–17 §§ SFB.

²⁶ 6 kap. 6 § SFB.

5.2.3 Samordning inom Norden

Det är EU:s regler om samordning av den sociala tryggheten som gäller i Norden. Den nordiska konventionen om social trygghet²⁷ är uppbyggd med utgångspunkt i reglerna i rådets förordning²⁸ om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen samt tillämpningsförordningen.²⁹ Den omfattar dock en vidare personkrets i och med att den täcker alla personer, som är eller har varit omfattade av lagstiftningen i ett nordiskt land, samt familjemedlemmar eller efterlevande, som härleder rättigheter från sådana personer.³⁰ Vidare ska förordningens regler generellt tillämpas på alla personer försäkrade och bosatta i Norden som inte direkt omfattas av förordningen.³¹ I konventionen finns särskilda bestämmelser om rätt till grundpension.³² Konventionen reglerar även de finansiella mellanhavandena mellan länderna vad avser sjukvård och vissa arbetslöshetsförmåner.

Den nordiska konventionen är ett komplement till förordningarna inom EU. Den nordiska konventionen är under revidering och en ny konvention som beaktar förändringarna i de nya EU-förordningarna beräknas bli klar under år 2011.

5.2.4 Samordning inom EU/EES och Schweiz

En förutsättning för att rätten till fri rörlighet för personer ska kunna utövas är att det finns regler om samordning om social trygghet. Inom EU finns därför ett detaljerat gemensamt regelsystem för samordning av medlemsstaternas socialförsäkringsförmåner. I dessa förmåner ingår sjukvårds- och arbetslöshetsförmåner. Det är fråga om en samordning och syftet är inte att nå en harmonisering av medlemsländernas socialförsäkringssystem, utan syftet är att garantera att den som använder rätten till fri rörlighet mellan medlemsländerna omfattas av lagstiftningen om social trygghet i ett av dessa.

²⁷ Konventionen är införlivad i svensk rätt genom lagen (2004:114) om nordisk konvention om social trygghet, prop. 2003/04:44.

²⁸ (EEG) nr 1408/71.

²⁹ (EEG) nr 574/72.

³⁰ Artikel 3.

³¹ Artikel 4.

³² Artiklarna 8 och 9.

En skillnad i den senaste regleringen³³ är att även icke förvärvsaktiva personer numera omfattas fullt ut av samordningsreglerna.³⁴

Personkretsen för samordningen är följande.³⁵

- Medborgare i EU:s medlemsländer, Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz som är eller har varit försäkrade i något av dessa länder, och deras familjemedlemmar.
- Statslösa personer och flyktingar som är bosatta i EU:s medlemsländer, Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz och som är eller har varit försäkrade i något av dessa länder, och deras familjemedlemmar.
- Medborgare i länder utanför EU, som är lagligt bosatta i EU och som har flyttat mellan dessa länder, och deras familjemedlemmar. (Gäller ej vad avser Danmark och Storbritannien).³⁶

Regleringen går bl.a. ut på *lagvalsregler* som slår fast vilket lands lagstiftning som är tillämplig i det enskilda fallet.³⁷ Bestämmelserna syftar till att förhindra att en person står helt utan försäkringskydd eller att en person blir dubbelförsäkrad. Principen är därför att en person ska omfattas av endast ett medlemslands lagstiftning. Det gäller även om en person arbetar i ett land och bor i ett annat eller om personen arbetar i flera länder. Huvudregeln är att en person omfattas av det lands lagstiftning där han eller hon utfört arbete.³⁸

Samordningen mellan medlemsstaterna bygger på ett antal principer.

- *Likabehandling* av de personer som förordningen omfattar så att alla har samma rättigheter och skyldigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som medlemsstatens egna medborgare (artikel 4).

³³ Sedan den 1 maj 2010 finns regleringen i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen med den därtill hörande tillämpningsförfattningen (EG) nr 987/2009. Författningarna har ersatt (EEG) nr 1408/71 och (EEG) nr 574/72.

³⁴ I förhållande till EES-länderna (Norge, Liechtenstein och Island) samt Schweiz gäller tills vidare de tidigare förordningarna.

³⁵ Artikel 2.

³⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar.

³⁷ Artiklarna 11–16.

³⁸ Artikel 11.

- *Sammanläggningsprincipen*. Den tid som en person har varit försäkrad, arbetat eller varit bosatt i ett medlemsland kan läggas samman med motsvarande försäkringstid i något annat av länderna om det behövs för att man ska kunna få rätt till en socialförsäkringsförmån (artikel 5 och 6).
- *Exportabilitetsprincipen* innebär en rätt att behålla en intjänad förmån när man flyttar till ett annat medlemsland. Det gäller förmåner vid invaliditet, ålderdom, till efterlevande, vid arbetsjukdom eller olycksfall i arbetet samt vid dödsfall. Detta betyder att kontantförmåner som någon har förvärvat i ett medlemsland ska kunna betalas ut även om den berättigade bor i eller flyttar till ett annat medlemsland (artikel 7).
- *Pro rata temporis-principen*. Tillämpas i vissa fall vid beräkning av pension i fall då en pensionstagare genom bosättning eller arbete tjänat in rätt till pension i flera medlemsländer. Principen innebär att personen har rätt till en proportionellt beräknad pension från vart och ett av de länder som han eller hon har tjänat in rätt till pension i (artikel 52).

Samordningen³⁹ omfattar de grenar av den sociala tryggheten som rör förmåner vid sjukdom, förmåner vid moderskap och likvärdiga förmåner vid faderskap, förmåner vid invaliditet, förmåner vid ålderdom, förmåner till efterlevande, förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdom, dödsfallsersättningar, förmåner vid arbetslöshet, förmåner vid förtida pensionering samt familjeförmåner.

Förordningen ska tillämpas på alla allmänna och särskilda system för social trygghet oberoende av om de är avgiftsfinansierade eller inte. Särskilda bestämmelser kan dock anges i bilaga XI till förordningen. Sverige har i bilagan bl.a. angett särskilda bestämmelser för föräldrapenning.

I förordningen undantas dock vissa särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner som avses i artikel 70 och anges i bilaga X till förordningen. Dessa förmåner kan bara ges till personer som är bosatta i det medlemsland som betalar ut förmånerna och enbart i enlighet med det landets lagstiftning. Det går alltså inte att få förmånerna vid bosättning i annat medlemsland. För Sveriges del gäller detta bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd.

³⁹Artikel 3.

5.2.5 Avtal mellan EU och tredje land

Genom tillträdet till EU har Sverige förbundit sig att tillämpa avtal som ingåtts mellan gemenskapen och tredje land, s.k. associationsavtal. Associationsavtalen ingår i EU:s närområdespolitik som avser att reglera förhållandet till grannländer till EU som ska ha en prioriterad ställning. I associationsavtalen finns de grundläggande principerna om samordning av socialförsäkringsförmåner.

När det gäller associationsavtal med Algeriet, Marocko, Tunisien, Kroatien, Israel och Makedonien ska samordningen utvecklas. Detta ska ske i ett särskilt avtal som ska beslutas av ett Associationsråd efter förhandlingar med kommissionen. Tanken är att vissa sociala förmåner, exempelvis pensioner, ska kunna medföras utomlands förutsatt att EU-medborgare får motsvarande rättigheter att få pension från avtalslandet vid bosättning inom EU. För närvarande går det bara att ta med sig förmåner om det är tillåtet enligt nationell lagstiftning eller bilaterala avtal. Se närmare avsnitt 5.3.2 om vilka förmåner som kan komma att kunna tas med till tredje land.

5.2.6 Pågående arbeten inom EU

Inom EU pågår arbete med en genomgång av de olika avtal som medlemsstaterna har med tredje land om sociala trygghetsförmåner. En sammanställning av bilaterala och multilaterala avtal som finns mellan medlemsländerna och tredje land har redovisats av den administrativa kommissionen för migrerade arbetstagare.⁴⁰ Under 2011 kommer en rapport om samordningsreglerna i förhållande till icke EU-länder. Kommissionen avser att nästa år lämna en kommunikation om den externa dimensionen av EU:s samordningsregler om social trygghet. Vidare förs en diskussion kring effekterna av nationella bilaterala socialförsäkringsavtal kontra EU:s samordningsregler. Det har framförts att synen på de nationella bilaterala socialförsäkringsavtalen har ändrats från att skapa social trygghet för migrerande arbetstagare i första hand till att bli handelspolitiska konkurrensinriktade instrument.

Mellan medlemsstaterna pågår för närvarande förhandlingar om dels förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om vill-

⁴⁰ Administrativa kommissionen består av regeringsföreträdare från medlemsländerna och har till uppgift att utfärda beslut och rekommendationer om tolkningen och tillämpningen av förordningarna (EG) nr 883/2009 och nr 987/2009.

kor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning, det s.k. säsonganställningsdirektivet⁴¹, dels förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern överföring av personal, det s.k. ICT-direktivet.⁴² Förslaget till säsonganställningsdirektiv syftar till att skapa gemensamma regler för inresa och vistelse för säsonganställda från tredje land och att garantera dessa arbetstagare vissa rättigheter. Förslaget till ICT-direktivet syftar till att skapa gemensamma regler för tredjelandsmedborgares och deras familjemedlemmars inresa till och vistelse i EU inom ramen för företagsintern överföring av personal. Enligt förslagen ska säsonganställda respektive företagsintern överförd personal från tredje land tillförsäkras likabehandling med unionsmedborgare bl.a. när det gäller socialförsäkringar⁴³ samt avseende utbetalning av intjänad pension vid flyttning till tredje land.

5.2.7 Avtal mellan Sverige och tredje land

Sverige har avtal om social trygghet med Amerikas förenta stater,⁴⁴ Chile,⁴⁵ Israel,⁴⁶ Jugoslavien (Bosnien-Herzegovina, Kroatien, Serbien och Montenegro),⁴⁷ Kanada,⁴⁸ Kap Verde,⁴⁹ Marocko,⁵⁰ Québec⁵¹ och Turkiet.⁵²

Konventionerna om social trygghet har på samma sätt som EU:s förordningar till syfte att samordna och reglera tillämpningen av ländernas socialförsäkringssystem i olika försäkringssituationer. De innehåller i huvudsak bestämmelser om likabehandling, samman-

⁴¹ KOM (2010) 379 slutlig.

⁴² KOM (2010) 378 slutlig.

⁴³ Enligt artikel 3 i förordning (EG) nr 883/2004.

⁴⁴ Konventionen med Amerikas Förenta Stater trädde i kraft den 21 november 2007, SFS 2004:1192 och 2007:807.

⁴⁵ Konventionen med Chile trädde i kraft den 1 januari 1996, SFS 2006:286 och 2006:1312. Länderna har ingått ett tilläggsavtal med anledning av den svenska pensionsreformen. Detta tilläggsavtal har trätt i kraft den 1 januari 2007.

⁴⁶ Konventionen med Israel trädde i kraft den 1 juli 1983, SFS 1983:325.

⁴⁷ Konventionen med Jugoslavien trädde i kraft den 1 januari 1979, SFS 1978:798 1992:996 och 1994:320. Numera gäller i förhållandet mellan Sverige och respektive Bosnien-Herzegovina, Kroatien, Serbien och Montenegro. Omförhandlingar av konventionen inleddes i december 2006.

⁴⁸ Konventionen med Kanada trädde i kraft den 1 april 2003, SFS 2002:221 och 2003:47.

⁴⁹ Konventionen med Kap Verde trädde i kraft den 1 december 1991, SFS 1991:1333.

⁵⁰ Konventionen med Marocko trädde i kraft den 1 juni 1982, SFS 1982:249.

⁵¹ Överenskommelsen med Québec trädde i kraft den 1 april 1988, SFS 1988:100.

⁵² Konventionen med Turkiet trädde i kraft den 1 maj 1981, SFS 1981:208. Länderna har ingått en tilläggskonvention med anledning av den svenska pensionsreformen, som ännu inte trätt i kraft, SFS 2005:234.

läggning av försäkrings- och bosättningsperioder samt om export av vissa förmåner. Vissa avtal omfattar bl.a. en rätt till export av pension.

5.2.8 Försäkringstillhörighet och export av förmåner inom EU

Arbetsbaserade förmåner

Vissa inkomstrelaterade ersättningar som beviljats en person i Sverige kan redan enligt svensk lagstiftning fås oberoende var i världen han eller hon bosätter sig så länge rätten till förmånen består.⁵³ Detta gäller inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning, arbetsskadeersättning, inkomstgrundad ålderspension, inkomstrelaterad efterlevandepension, efterlevandeförmåner från arbetsskedeförsäkringen och efterlevandeskydd i form av premiepension.

Som nämnts ovan går samordningen inom EU ut på bl.a. att avgöra vilket land som ansvarar för en persons försäkring. Beträffande exempelvis sjukförmåner är huvudregeln att det land där en person är försäkrad ansvarar för kontanta sjukförmåner, dvs. ersättning för lön på grund av sjukledighet. Även avseende familjeförmåner är huvudregeln att det land där en person är försäkrad ansvarar för kontanta föräldraförmåner, dvs. ersättning för lön på grund av föräldraledighet. Om en person är försäkrad i ett land, men familjen bor i ett annat land, kan familjen dock vara berättigad till förmåner i mer än ett land. Prioriteringsregler avgör då vilket land som ansvarar för förmånerna. Om en person arbetar i Sverige, men familjen bor i ett annat medlemsland kan familjen ändå ha rätt till svensk föräldrapenning.

Bosättningsbaserade förmåner

Kontantförmåner som någon beviljats i Sverige får inte minskas eller dras in med anledning av att mottagaren bosätter sig i ett annat medlemsland än det som ansvarar för betalningen av förmånen. Detta gäller garantiersättningar såsom sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning samt garantipension och garantipension till omställningspensionen.

⁵³ 6 kap. 16 § SBL.

I övrigt är det lagvalsreglerna som avgör vilket lands lagstiftning som är tillämpligt i det enskilda fallet.

Exempelvis avseende barnbidrag gäller följande. Om den ena föräldern arbetar i ett annat medlemsland medan den andra föräldern arbetar och bor kvar med barnet i Sverige har familjen rätt till barnbidrag i Sverige. Om föräldern som bor kvar inte arbetar, har familjen i första hand rätt till barnbidrag eller liknande förmåner från det land där den andre föräldern arbetar. Om förmånerna från det ena landet är högre kan detta kompenseras genom ett tilläggsbelopp. Beträffande underhållsstöd kan ett barn som bor med en förälder i ett annat medlemsland, medan den bidragsskyldige är försäkrad i Sverige, ha rätt till svenskt underhållsstöd.

För att få svenskt bostadsbidrag för bostadskostnader måste personen vara boende i Sverige. Däremot kan den del som avser bidrag för de barn som bor hemma även utgå vid bosättning i annat medlemsland om någon i familjen arbetar i Sverige.

5.3 Kartläggning av vilka socialförsäkringsförmåner som kan exporteras till tredje land

5.3.1 Vilka arbetsbaserade förmåner kan tas med från Sverige till tredje land?

Som framgår ovan kan vissa inkomstrelaterade ersättningar som beviljats en person i Sverige fås enligt svensk rätt oberoende var i världen han eller hon bosätter sig så länge rätten till förmånen består.⁵⁴ Detta gäller inkomstrelaterad sjukersättning och inkomstrelaterad aktivitetsersättning, arbetsskadeersättning, inkomstgrundad ålderspension, inkomstrelaterad efterlevandepension, efterlevandeförmåner från arbetsskadeförsäkringen och efterlevandeskydd i form av premiepension.

Övriga arbetsbaserade förmåner kan endast tas med till tredje land under vissa förutsättningar. När det gäller graviditetspenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, rehabilitering, rehabiliteringsersättning och bidrag till arbetshjälpmedel kan sådana förmåner lämnas vid vistelse i tredje land endast om ett ersättningsfall inträffar utomlands medan den försäkrade där utför sådant arbete som ska anses som arbete i Sverige, eller om Försäkringskassan

⁵⁴ 6 kap. 16 § SBL.

medger att den försäkrade reser till utlandet.⁵⁵ Som huvudregel ska ett sådant medgivande inhämtas i förväg.⁵⁶

Beträffande föräldrapenning på grund- eller sjukpenningnivå gäller att sådan förmån kan lämnas för tid då den försäkrade vistas utomlands så länge rätten till förmånen består om barnet är bosatt i Sverige, eller om Försäkringskassan medger det, när ett barn hämtas i samband med adoption.⁵⁷

Som nämnts ovan anses för vissa särskilda personkategorier arbete som utförs utomlands som arbete i Sverige. Det är fråga om särskilda bestämmelser för sjömän, angående utsändning och för diplomater m.fl.⁵⁸

5.3.2 Vilka bosättningsbaserade förmåner kan tas med från Sverige till tredje land?

Vissa bosättningsbaserade förmåner kan betalas ut vid utlandsvistelse i tredje land om vistelsen kan antas vara längst sex månader.⁵⁹ Detta gäller föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, barnbidrag, underhållstöd, adoptionsbidrag, vårdbidrag, rehabilitering, bidrag till arbetshjälpmedel och särskilt bidrag, handikappsersättning, assistansersättning, bilstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg. Äldreförsörjningsstöd kan lämnas endast om utlandsvistelsen kan antas vara längst tre månader.⁶⁰ Om vistelsen är planerad för en längre tid än sex respektive tre månader upphör rätten till bidrag redan vid utresan från Sverige.

Beträffande sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, garantipension, särskilt pensionstillägg, efterlevandestöd och garantipension till omställningspension kan dessa utbetalas så länge den försäkrades bosättning i Sverige består.⁶¹ En i Sverige bosatt person som lämnar landet ska fortfarande anses vara bosatt här i landet om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.⁶² Detta innebär alltså i praktiken att rätten till förmånerna upphör efter ett års utlandsvistelse.

⁵⁵ 6 kap. 15 § SBL.

⁵⁶ FÖD 1988:56, FÖD 1989:54 och FÖD 1993:23.

⁵⁷ 6 kap. 16 § SBL.

⁵⁸ 6 kap. 3–5 §§ SBL.

⁵⁹ 5 kap. 14 § SFB.

⁶⁰ 5 kap. 14 § SFB.

⁶¹ 5 kap. 14 § andra stycket SFB.

⁶² 5 kap. 3 § andra stycket SFB.

Även om rätten till en förmån har upphört på grund av att den enskilde inte längre anses bosatt här finns det möjlighet att fortsatt få förmånen om det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen.⁶³ Det kan exempelvis vara fråga om en utlandsvistelse som är påkallad av hälsoskäl. Restriktiviteten råder vid tillämpning av denna bestämmelse.⁶⁴

Några särskilda personkategorier kan anses som bosatta i Sverige även vid vistelse utomlands längre än ett år. Bestämmelser om detta finns för statsanställda, diplomater m.fl., biståndsarbetare m.fl. och utlandsstuderande m.fl. samt familjemedlemmar till dessa.⁶⁵

Det ovan beskrivna gäller således export av förmåner enligt svensk rätt. Därutöver kan en person som lämnar Sverige ha rätt att ta med sig en förmån baserat på att det finns en konvention som gäller i förhållande till ett särskilt land. Efter en genomgång av gällande konventioner kan konstateras att det är möjligt att i vissa fall ta med sig garantipension samt sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning till tredje land.

I enlighet med konventionen mellan Sverige och Kanada kan svensk garantipension samt sjuk- och aktivitetsersättning i form av garantiersättning under vissa förutsättningar exporteras till Kanada.⁶⁶ Avtalen mellan Sverige och Turkiet, Chile och Amerikas förenta stater, vilka omförhandlats efter pensionsreformen i Sverige, medger däremot inte någon rätt till export av dessa förmåner. Anledningen är att dessa betraktas som bosättningsbaserade förmåner vars motsvarighet inte finns i det turkiska, chilenska eller amerikanska systemen.⁶⁷ Övriga konventioner mellan Sverige och tredje land har inte omförhandlats efter pensionsreformen 2003 varför ställning inte har tagits till om dessa garantiförmåner ska exporteras eller inte.

Som redogjorts för ovan har även EU avtal med tredje land som är bindande för Sverige. Den svenska garantipensionen⁶⁸ är en exportabel förmån inom EES-området enligt dessa samordningsregler eftersom den innehåller regler om intjänandetid. Enligt rättspraxis i EG-domstolen omfattar avtalen med Algeriet, Marocko, Tunisien, Kroatien, Israel och Makedonien samma materiella område som förordningen. Som nämnts ovan ska avtalen med dessa

⁶³ 5 kap. 18 § SFB.

⁶⁴ Prop. 1998/99:119 s. 148 f.

⁶⁵ 5 kap. 4–8 §§ SFB.

⁶⁶ Prop. 2001/02:106 s. 52 f.

⁶⁷ Prop. 2004/05:71, prop. 2005/06:79 och prop. 2004/05:16.

⁶⁸ Garantipensionen omfattas av reglerna i förordning nr 883/2004.

länder utvecklas. Detta kommer att innebära att en arbetstagare förutom inkomstpension kan få garantipension i förhållande till antalet år med inkomstpension i Sverige. Vidare kan sådana pensioner, livräntor och ersättningar som beror på arbetsskada eller arbetssjukdom exporteras.

5.4 Överväganden kring portabilitet och dess betydelse för cirkulär migration

Som framgår ovan är medborgare inom EU/EES och Schweiz tillförsäkrade social trygghet vid flyttningar inom unionen i samma omfattning som landets invånare. Vidare kan det föreligga rätt att ta med sig vissa rättigheter från ursprungslandet. Detta är en förutsättning för den fria rörligheten inom EU, men verkar också som ett incitament för invånarna att röra sig mellan länderna. På samma sätt har möjligheten till social trygghet stor betydelse för rörlighet gentemot tredje land. En möjlighet att ta med sig vissa rättigheter från Sverige till tredje land kan i vissa fall vara av avgörande betydelse för ett beslut att röra sig mellan länderna. Lika stor betydelse kan det dock ha att den som i flera år varit bosatt och arbetat i tredje land har möjlighet att ta med sig intjänade rättigheter från detta land till Sverige. Utifrån detta perspektiv är förutsättningarna för rörlighet större i förhållande till de länder med vilka Sverige träffat avtal om social trygghet.

Efter den genomgång av gällande rätt som gjorts ovan kan konstateras att svensk rätt, ur ett internationellt perspektiv, redan i dag möjliggör export av sociala förmåner i stor omfattning och därigenom främjar den globala rörligheten. Detta gäller framför allt de arbetsbaserade förmånerna såsom inkomstgrundad ålderspension. I många andra länder krävs långa intjänandetider innan det är möjligt att ta med sig sina arbetsbaserade förmåner utomlands. I exempelvis Japan krävs en intjänandetid om 25 år och i USA en tid om 10 år medan det i Australien och Nya Zeeland krävs bosättning i landet för att över huvud taget få tillgång till exempelvis sin intjänade pension. Det har i en studie visat sig att det är osannolikt att invandrare från länder utanför OECD-området har några pensionsrättigheter alls från sitt hemland.⁶⁹

⁶⁹ SOU 2010:105 *Ålderspension för invandrare från länder utanför OECD-området*.

Arbetsbaserade förmåner kan alltså i stor utsträckning tas med vid utlandsvistelser oavsett vilket land det är fråga om. Möjligheterna att ta med de bosättningsbaserade förmånerna till tredje land är dock begränsad till temporära utlandsvistelser upp till ett år. En förklaring till detta är att dessa förmåner är skattefinansierade, till skillnad från de arbetsbaserade förmånerna som är avgiftsfinansierade.

I förarbetena till socialförsäkringslagen (SofL)⁷⁰ gjordes bedömningen att bosättningsbaserade förmåner ska kunna utbetalas vid temporära utlandsvistelser. Något behov av att därutöver generellt utöka möjligheterna till utbetalningar vid utlandsvistelse kunde inte ses. Även kostnadsskäl angavs som skäl för att inte utöka utbetalningarna förutom för vissa särskilda personkategorier. Ett annat skäl för begränsning av utbetalning angavs vara att en stor del av systemen för social trygghet i andra länder är arbetsbaserade. Ibland är en utlandsvistelse förknippad med arbete utomlands, vilket kan medföra att den enskilde kommer att omfattas av ett annat lands sociala trygghetssystem. De bosättningsbaserade förmånerna är väsentligen skattefinansierade i Sverige, och skattebefrielse för förvärvsinkomster erhålls i många fall redan vid sex månaders anställning i ett annat land. Av finansiella skäl och för att minska risken för dubbelförsäkring ansågs därför att vissa restriktioner skulle gälla för utbetalning av förmåner för tid när den försäkrade vistas utomlands.

Ett sätt att stimulera den cirkulära migrationen i förhållande till tredje land kan vara att öka portabiliteten av bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Det kan exempelvis för vissa pensionärer vara en förutsättning att kunna ta med sig sin garantipension för att flytta till ett tredje land, se närmare avsnitt 5.5. De skäl om risk för dubbelförsäkring som tidigare anförts mot att utbetala de skattefinansierade bosättningsbaserade förmånerna även vid längre utlandsvistelser gäller dock fortfarande. Det är endast i förhållande till de länder där det träffats avtal om social trygghet som det råder en reciprocitet mellan länderna. En utökning av möjligheterna till export av bosättningsbaserade förmåner skulle vidare innebära en stor förändring i socialförsäkringens grundläggande konstruktion med en gränsdragning mellan bosättningsbaserade och arbetsbaserade förmåner. En förändring beträffande någon av de bosättningsbaserade förmånerna bör därför ha mycket starka skäl.

⁷⁰ SOU 1997:72 s. 339 ff., prop. 1998/99:119 s. 144 ff.

Däremot är det angeläget att arbetet med samarbete kring social trygghet mellan både Sverige och tredje land samt EU och tredje land fortsätter och utvecklas. Ett sådant arbete kan förutom samarbete även handla om att påverka tredje land att utveckla sin socialförsäkring. I låginkomstländer är det många invånare som har ett bristfälligt socialförsäkringsskydd eller inget alls, vilket alltså kan verka hämmande för den cirkulära migrationen. Genom att utveckla tredje lands socialförsäkring kan potentialen för cirkulär migration gentemot detta land öka. Exempel här är Filippinerna, Bangladesh och Sri Lanka som infört socialförsäkringsskydd för migrantarbetare och deras familjer.⁷¹

5.5 Överväganden kring ålderspensionärer

Bedömning: Det finns för närvarande inte skäl att i svensk rätt göra garantipension enligt socialförsäkringsbalken exportabel till tredje land. Det finns inte heller anledning att, utöver vad som redan gäller, till utlandsfödda innevånare ge ekonomiska bidrag för att kunna återvända till hemlandet.

I direktiven anges att kommittén ska undersöka vilka möjligheter det finns för personer i pensionsålder att återvändra 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 enligt direktiven belysa den betydelse individens valmöjligheter att tillbringa sina sista år i ursprungslandet har.

Det finns ett stort intresse bland personer bosatta i Sverige att vid sin pension bosätta sig utomlands permanent eller periodvis. Detta gäller utrikes födda pensionärer, men även pensionärer födda i Sverige. För utrikes födda kan det handla om en dröm att kunna återvända till hemlandet. Se närmare kommitténs delbetänkande⁷² om betydelsen av att kunna återvändra samt vilka faktorer som påverkar ett sådant val.

Under 2010 var det 1 726 personer i åldern 65 år och äldre som flyttade ut från Sverige. Av dessa var drygt 22 procent födda i Sverige, drygt 25 procent födda i övriga Norden, drygt 27 procent födda i länder inom EU utanför Norden, drygt 10 procent födda i

⁷¹ International Social Security Review, vol 63, 3–4/2010 s. 133.

⁷² SOU 2010:40 s. 138 f.

övriga länder inom Europa och drygt 16 procent födda i länder utanför Europa.⁷³ Många av de pensionärer som flyttade utomlands har alltså en utländsk bakgrund. I kommitténs delbetänkande⁷⁴ framgår att det nu finns nästan 200 000 pensionärer i Sverige som är födda i ett annat land och att denna grupp kommer att öka väsentligt inom ett par år.

Liksom för alla migranter är en avgörande faktor för utflyttade pensionärer vilken social trygghet som kan erbjudas i destinationslandet. Det kan exempelvis vara fråga om vilken hälso- och sjukvård som erbjuds. En annan faktor kan vara vetskapen om att kunna återvända till Sverige efter viss tid. Många utlandsfödda pensionärer har bott i Sverige under så lång tid att de blivit svenska medborgare och kan därmed fullt ut i den utsträckning de själva vill lämna och återvända till Sverige. Beträffande utflyttade personer med permanent uppehållstillstånd se förslag i avsnitt 4.2.2 om att öka möjligheterna att vistas utomlands utan att tillståndet återkallas. En annan avgörande faktor är möjligheten att kunna försörja sig. Som beskrivits ovan tillåter svensk rätt pensionärer att ta med sig sin intjänade ålderspension till vilket land som helst i världen.

Det är dock inte alla pensionärer som har en ålderspension eller har en låg sådan. Dessa pensionärer kan ha rätt till garantipension som syftar till att ge en grundtrygghet. Det är cirka 670 000 pensionärer som har en garantipension i någon form och cirka 218 000 av dessa har full garantipension.⁷⁵ En så stor andel som 81 procent av garantipensionärerna är kvinnor. Garantipensionen betalas ut i förhållande till hur många år en person varit bosatt i Sverige. För rätt till garantipension krävs minst tre års bosättning. Full garantipension betalas ut efter minst 40 års bosättning i Sverige mellan 16 års ålder till och med 64 år. För den som varit bosatt kortare tid än 40 år reduceras garantipensionen med 1/40 del för varje år. Som framgår i avsnitt 5.2.8 kan garantipension betalas ut även till den som bor i ett EU/EES-land och Schweiz, vilket beror på samordningen av den sociala tryggheten mellan dessa länder. Garantipension kan även under vissa förutsättningar betalas ut till den som bor i Kanada i enlighet med det avtal som träffats mellan Sverige och Kanada. När det gäller utlandsvistelse i tredje land kan garantipen-

⁷³ Löpande befolkningsstatistik från Statistiska centralbyrån (SCB).

⁷⁴ SOU 2010:40 s. 79.

⁷⁵ Garantipensionen finansieras via statsbudgeten och kan tidigast betalas ut från 65 års ålder. Full garantipension uppgår per år till 2,13 prisbasbelopp för ensamstående och 1,90 prisbasbelopp för gifta. Full garantipension uppgår därmed för närvarande till 7 597 kr per månad för ensamstående och 6 777 kr per månad för gifta.

sionen betalas ut under maximalt ett år om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år.

För utlandsfödda i tredje land med rätt till garantipension i Sverige kan därmed möjligheterna att återvända till hemlandet vara små. Genom att göra garantipensionen exportabel även till tredje land skulle incitamenten och möjligheterna att flytta till dessa länder öka. Eventuella inläsnings effekter på grund av att en pensionär inte har råd att flytta till tredje land skulle reduceras. Detta skulle framför allt gynna kvinnor, som utgör den största gruppen med garantipension.

Mot bakgrund av dessa till synes gynnsamma effekter på den cirkulära migrationen har kommittén övervägt om det är möjligt att göra garantipensionen exportabel även till tredje land. Detta kan även motiveras utifrån att det handlar om en förmån som "tjänats in" i förhållande till antalet år som personen varit bosatt i Sverige. En utgångspunkt beträffande socialförsäkringssystemet är att detta ska ge en god ekonomisk trygghet, men samtidigt vara utformat så att det understödjer arbetslinjen. Med hänsyn härtill samt i enlighet med vad som i avsnitt 5.4 anförts om skälen mot att generellt göra bosättningsbaserade förmåner exportabla har vi valt att inte lägga fram något sådant förslag.

I kommitténs arbete har vidare övervägts om det finns skäl att inrätta någon annan form av ekonomiskt stöd för den som vill återvända till hemlandet. Det finns ett flertal svenska organisationer och organisationer utomlands som arbetar med frivillig återvandring i olika former. Dessa ger olika typer av stöd till dem som står i begrepp att återvända. Det kan handla om information och rådgivning i Sverige inför ett återvändande, mottagningsinsatser vid hemkomsten samt utbildningsprogram för att underlätta återvändandet. Det finns ett antal pågående stödprojekt i förhållande till vissa länder såsom Afghanistan, Serbien, Irak, Kosovo, Serbien och Somalia.⁷⁶

Invandrare som kommit till Sverige på grund av asylskäl kan i dagsläget under vissa förutsättningar få visst ekonomiskt stöd vid återvändande till hemlandet. Det gäller dels återetableringsstöd⁷⁷ för vissa utlänningar, dels bidrag⁷⁸ för bosättning i annat land.

Det kan ifrågasättas om det finns skäl att ge återvandringsstöd även till andra invandrargrupper och då i synnerhet till utrikes

⁷⁶ Se vidare i delbetänkandet SOU 2010:40 avsnitt 6.6 s 157 f.

⁷⁷ Enligt förordning (2008:778) om återetableringsstöd.

⁷⁸ Enligt förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige.

födda ålderspensionärer. Möjligheten att återvända till sitt hemland eller bosätta sig i annat land ska självklart stå öppet för var och en. Stöd i form av information om hur detta går till samt vilka konsekvenser ett sådant beslut får ges redan i dag. Möjligheterna för invandrare att när de så önskar återvända till ursprungslandet sammanhänger delvis med i vad mån intjänade förmåner m.m. kan utgå från Sverige även efter ett återvändande. Som nämnts ovan medger svensk rätt att den enskilde kan ta med sig vissa sociala förmåner såsom ålderspension. Kommittén finner inte skäl att därutöver kompensera den enskilde i de fall han eller hon inte får samma sociala trygghet i ursprungslandet efter ett återvändande. Det finns alltså inte skäl att till utlandsfödda ge ett ekonomiskt bidrag för att återvända eller att flytta till annat land. Detta skulle tvärtom kunna uppfattas som påtryckningar för att förmå utlandsfödda att lämna landet. Det får inte råda någon tvekan om att den som fått permanent uppehållstillstånd och kanske därefter ett svenskt medborgarskap själv avgör om och när han eller hon vill återvända till sitt ursprungsland. Vidare skulle det innebära en ojämlikhet i förhållande till exempelvis ålderspensionärer födda i Sverige som önskar bosätta sig i ett annat land.

5.6 Underlätta återinträde i det svenska systemet

Förslag: Den som arbetat utomlands och återvänder inom fem år bör inom en efterskyddstid på tre månader från och med dagen efter återkomsten till Sverige ha rätt att återfå lägst den sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som gällde omedelbart före avresan. Ytterligare överväganden med anledning av ett sådant förslag eller utarbetande av alternativa lösningar överlämnas åt den parlamentariska socialförsäkringskommittén (S 2010:04).

Enligt övervägandena ovan framgår betydelsen av att underlätta och på olika sätt stödja den som vill lämna Sverige för att bosätta sig utomlands. För den cirkulära migrationen är det dock lika viktigt att se vad som kan göras för att ett eventuellt återinträde i Sverige kan bli så enkelt och smidigt som möjligt. En avgörande faktor kan här vara möjligheten att vid arbete utomlands få tillbaka sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI) när man flyttar tillbaka.

SGI är den årliga inkomst i pengar som en person tills vidare kan antas få för eget arbete här i landet, antingen som arbetstagare i

allmän eller enskild tjänst eller på annan grund. En försäkrads SGI ligger till grund för beräkning av sjukpenning, graviditetspenning, föräldrapenning på sjukpenningnivå, tillfällig föräldrapenning, rehabiliteringspenning, skadelivränta, smittbärarpenning och närståendepenning.⁷⁹ För att få ett fastställt SGI krävs att personen omfattas av svensk lagstiftning. Huvudprincipen är alltså att en person för att få en fastställd SGI måste arbeta i Sverige i socialförsäkringsbalkens mening.

När en person gör ett förvärvsavbrott, och inkomsten därmed upphör, medför det som huvudregel att även SGI upphör. Från och med den dag den försäkrade avbrutit sitt förvärvsarbete omfattas han eller hon dock av ett SGI-skydd under tre månader (generellt efterskydd). Anledningen till förvärvsavbrottet har här inte någon betydelse.

Det finns undantag som innebär att SGI, under vissa villkor, kan behållas eller vara vilande under förvärvsavbrottet, s.k. SGI-skyddad tid.⁸⁰ Sådana avbrott kan vara vissa studier, under tid den försäkrade får periodiskt ekonomiskt stöd enligt särskilda avtal mellan arbetsmarknadens parter, under arbetsmarknadspolitiska åtgärder m.m., under graviditet, under föräldraledighet, under pliktjänstgöring samt under tid då den försäkrade får sjukpenning m.m. För biståndsarbetare och deras familjemedlemmar, som anses som bosatta i Sverige under utlandsvistelsen, finns en bestämmelse som innebär att SGI vid återkomsten till Sverige motsvarar lägst det belopp som utgjorde deras sjukpenninggrundande inkomst omedelbart före avresan.⁸¹ Detta gäller under längst fem år. Denna personkategori omfattas dock inte av den arbetsbaserade försäkringen under själva utlandstjänstgöringen.

För en person som lämnar Sverige för att bo och arbeta utomlands upphör SGI efter tre månader. Kommittén anser att alla som arbetar utomlands, och inte enbart biståndsarbetare, under en efterskyddstid på tre månader från och med dagen efter återkomsten till Sverige ska ha rätt att återfå lägst den SGI som gällde före avresan. Det är alltså fråga om ett SGI-skydd i form av överhoppningsbar tid. Detta bör gälla under längst fem år. En sådan regelförändring syftar till att reducera inläsnings effekter på så sätt att fler vågar pröva på att arbeta utomlands under viss tid och därefter komma tillbaka. Enligt vår bedömning kan en sådan

⁷⁹ 24 och 25 kap. SFB.

⁸⁰ 26 kap. 9 § SFB.

⁸¹ 26 kap. 24 § SFB.

regelförändring få stor betydelse för cirkulärmigranter. Ett förslag enligt ovan innebär dock ett behov av ett antal ytterligare överväganden, exempelvis vilken omfattning av arbete som ska krävas under tiden utomlands. Vidare måste de svenska myndigheterna på ett godtagbart sätt kunna få ett underlag angående vilket arbete som utförts i det andra landet.

Den parlamentariska socialförsäkringskommittén håller i sitt arbete på att göra en översyn av bestämmelserna om SGI och SGI-skyddad tid. De ska vid utformningen av reglerna särskilt beakta de skyddsvärda situationer som kan finnas t.ex. för studerande, föräldralediga och personer som av sin arbetsgivare sänds ut för att arbeta i ett annat land samt medföljare till dessa.⁸² Det kan konstateras att det beträffande SGI-skydd finns en konflikt mellan olika politikområdets mål och syften. Vi vill i vårt arbete särskilt lyfta fram gruppen cirkulärmigranter och den stora betydelse ett bra återinträde till Sverige har. Det är möjligt att det finns mer generella lösningar som kan göras i lagstiftningen för att tillgodose olika gruppers behov. Det kan vara fråga om att förlänga den generella efterskyddstiden. Det skulle också kunna vara fråga om att införa ett frivilligt avgiftssystem för den som under en viss period vill behålla sitt SGI. Det ingår dock inte i denna kommittés uppdrag att närmare utforma sådana generella lösningar. Mot bakgrund av det arbete som utförs av den parlamentariska socialförsäkringskommittén lämnar vi i denna del inte något fullständigt förslag.

5.7 Export av arbetslöshetsersättning

5.7.1 Bakgrund

I kommitténs delbetänkande har frågan lyfts om det bör vara möjligt att i länder utanför EU/EES och Schweiz söka arbete med bibehållet stöd från arbetslöshetsförsäkringen under tre månader.⁸³ En sådan möjlighet skulle dels utöka möjligheten för den arbetsökande att hitta ett arbete i och med att arbetsmarknaden blir större, dels underlätta möjligheterna till cirkulär migration, vilket i det här fallet kan vara positivt för individen (få ett arbete), tredje land (matchning arbetskraft) och Sverige (en arbetslös får arbete).

⁸² Dir. 2010:48 s. 14 f.

⁸³ SOU 2010:40, avsnitt 11.

Bestämmelser om arbetslöshetsersättning finns bl.a. i lagen om arbetslöshetsförsäkring⁸⁴ (ALF) och i förordning⁸⁵ om arbetslöshetsförsäkring (ALFFO). Tillämpligheten av de svenska reglerna påverkas även av internationella regelverk och överenskommelser.⁸⁶ Det handlar om den samordning av social trygghet som finns inom EU samt de avtal som träffats mellan EU och tredje land samt dessutom avtal mellan Sverige och olika länder inom och utom EU, se närmare genomgång i avsnitt 5.2.

5.7.2 Kort om den svenska arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringen består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Ersättning enligt grundförsäkringen lämnas till den som uppfyller ett arbetsvillkor, men som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller vars tid som medlem är kortare än tolv månader. Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas till den som uppfyller ett arbetsvillkor och som varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst tolv månader. För både grundförsäkringen och inkomstbortfallsförsäkringen gäller att grundvillkoren ska vara uppfyllda, vilket bl.a. innebär att personen ska vara arbetslös, anmäld hos Arbetsförmedlingen och beredd att ta erbjudet lämpligt arbete. För att ha rätt till arbetslöshetsersättning i Sverige krävs att den arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogade. Se nedan om export av arbetslöshetsersättning inom EU. Arbetslöshetsförsäkringen omfattar både arbetstagare och företagare.

En arbetslöshetskassa, a-kassa, har till uppgift att administrera och betala ut arbetslöshetsersättning till personer som är arbetslösa. En arbetslöshetskassa ska ta ut medlemsavgifter som i förening med andra inkomster får antas täcka kassans förvaltningskostnader samt betalningen av finansierings- och arbetslöshetsavgift. Dessa avgifter ska a-kassan betala in till staten. Varje arbetslöshetskassa har ett speciellt verksamhetsområde och det är i första hand a-kassan där den arbetslöse är medlem som ska svara för utbetalningen av ersättningen. Det finns dessutom en kompletterande arbetslöshetskassa, Alfa-kassa, som inte har ett speciellt verksamhetsområde utan är öppen för alla yrkesgrupper.

⁸⁴ 1997:238.

⁸⁵ 1997:835.

⁸⁶ Se t.ex. 3 § ALF.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) utövar tillsyn över arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning. Vidare har IAF vissa förvaltningsuppgifter som bl.a. består i att utfärda intyg till arbetslösa som ska söka arbete i länder inom EU/EES, ta in arbetslöshetsavgifter och finansieringsavgifter från arbetslöshetskassorna samt godkänna arbetslöshetskassornas medlemsavgifter.

5.7.3 Arbetslöshetsförsäkringen inom EU/EES-området

Arbetslöshetsförsäkringen är en del i den samordning av den sociala tryggheten som finns mellan länderna inom EU/EES och Schweiz.

Samordningen av arbetslöshetsförsäkringen innebär bl.a. att upparbetade kvalificeringsperioder följer med individen även om han eller hon börjar arbeta i ett nytt land. Vid arbetslöshet läggs de tidigare kvalificeringsperioderna samman med dem som upparbetats i det sista landet man har arbetat i, enligt de regler som gäller där. Alla tidigare kvalificeringsperioder ska då ses som om de vore upparbetade i det sista landet.

Huvudregeln är att en person omfattas av lagstiftningen i det land där han eller hon arbetar. Vid arbetslöshet gäller att arbetslöshetsersättning ska sökas i det landet. Särskilda bestämmelser finns dock för gränsarbetare. Utbetalningen av arbetslöshetsersättning från ett land är knuten till att man söker arbete i det landet, se undantag nedan. Medlemsstaternas behöriga myndigheter ska samarbeta och bistå varandra.⁸⁷

5.7.4 Export av arbetslöshetsersättning inom EU/EES-området

Arbetssökande med rätt till arbetslöshetsersättning i ett land inom EU/EES-området kan under vissa förutsättningar fortsätta få arbetslöshetsersättning från det landet för att söka arbete i ett annat land inom EU/EES och Schweiz.⁸⁸ Syftet med detta är att främja rörligheten och få fler i arbete.

En ansökan om att söka arbete i ett annat EU/EES-land eller Schweiz med svensk arbetslöshetsersättning ska ges in till

⁸⁷ På det sätt som närmare framgår i förordning nr 883/2004 och förordning nr 987/2009.

⁸⁸ artikel 64 i förordning nr 883/2004.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF).⁸⁹ IAF fattar beslut och utfärdar ett dokument som visar rätten till ersättning när personen söker arbete i det andra landet. Beslut av IAF i ärenden om utfärdande av intyg enligt ovan får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.⁹⁰

Den som bedöms ha rätt till arbetslöshetsersättning i Sverige kan alltså söka arbete i ett annat medlemsland under tre månader (basperiod). Denna tremånadersperiod är en rättighet för sökande som uppfyller ställda villkor.⁹¹ Perioden kan dock förlängas med ytterligare tre månader (förlängningsperiod), till högst sex månader. Det är IAF som fattar beslut om en eventuell förlängning av perioden, efter en ansökan från den arbetssökande. En tre- eller sexmånadersperiod av arbetssökande utomlands med svensk arbetslöshetsersättning, kan delas upp i flera kortare perioder med arbetssökande i Sverige emellan. Ett nytt dokument måste dock utfärdas inför varje utresa.

En förutsättning för export av ersättningen är att den arbetssökande varit registrerad vid Arbetsförmedlingen i Sverige och har stått till den svenska arbetsmarknadens förfogande i minst fyra veckor.⁹² Den sökande måste inte ha rätt till arbetslöshetsersättning under denna tid men ska ha rätt till arbetslöshetsersättning senast på avresedagen.

Även medborgare i ett land utanför EU/EES och Schweiz, statslös enligt New Yorkkonventionen eller flykting enligt Genèvekonventionen kan ansöka om bibehållen svensk arbetslöshetsersättning vid sökande av arbete inom EU/EES och Schweiz. Förutom de villkor som anges ovan ska en sådan person dessutom ha rätt att anmäla sig på arbetsförmedlingen i det landet samt ha rätt att arbeta i det land där denne tänker söka arbete. Till ansökan ska bifogas dokument som styrker detta.

Den arbetssökande har vidare att registrera sig vid arbetsförmedlingen i det land denne reser till inom sju dagar från det att han eller hon inte längre stod till förfogande i utreselandet. Under tiden som arbetssökande sker i ett annat medlemsland ska personen stå till arbetsmarknadens förfogande på samma villkor som övriga sökande i det landet. När den sökande anländer till den andra medlemsstaten ska han eller hon lämna dokumentet (intyg U2 eller

⁸⁹ 48 § ALF.

⁹⁰ 52 § ALF.

⁹¹ Som ställs upp i artikel 64.

⁹² Rättspraxis beträffande bedömning av fyra veckorsfristen, se exempelvis C-27/75 Bonaffini m.fl., RÅ 2002 ref 72.

intyg E 303) till arbetsförmedlingen där. Arbetsförmedlingen i den stat dit den sökande har rest ska informera om de skyldigheter han eller hon har, samt kontrollera att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete.⁹³

Arbetsförmedlingen i det land där den enskilde söker arbete har tre olika regler att beakta som innebär någon form av återrapportering om den arbetssökande. Den första är ett meddelande om att den sökande har registrerat sig på den utländska arbetsförmedlingen (*registreringsrapport*). Den andra regeln innebär att arbetsförmedlingen ska rapportera om någon händelse inträffar som innebär att ersättningsrätten bör ifrågasättas, t.ex. om personen avvisar ett erbjudet arbete (*aktiv rapport*). Den tredje regeln handlar om att den svenska arbetslöshetskassan månadsvis kan begära en rapport om att den sökande fortlöpande uppfyller kraven på arbetsökande (*månatlig rapport*).

För den som har beviljats intyg U2 är det den svenska arbetslöshetskassan som ansvarar för utbetalningen av den svenska arbetslöshetsersättningen. För den som beviljats intyg E 303 är det den utländska institutionen som ansvarar för utbetalningen av den svenska arbetslöshetsersättningen.⁹⁴ Den arbetssökande omfattas av ALF och ska i princip leva upp till de krav som den svenska arbetslöshetsförsäkringen ställer. Det innebär exempelvis skyldigheten att skicka in kassakort.

För att behålla rätten till arbetslöshetsersättning från sin svenska arbetslöshetskassa måste den sökande återvända till Sverige inom den sökperiod på tre eller sex månader som han eller hon har beviljats.⁹⁵ Om den sökande har återvänt för sent ska arbetslöshetskassan pröva om tidsfristen kan förlängas, vilket kan ske i undantagsfall. Därvid ska beaktas orsaken till att personen har återvänt för sent, hur lång tid fristen har överskridits samt hur allvarliga de rättsliga konsekvenserna av förseningen är för den sökande.⁹⁶ I annat fall innebär det att den som inte återvänder till Sverige inom rätt tid förlorar all rätt till ersättning i en tidigare beviljad ersättningsperiod. Arbetslöshetskassan ska då pröva om den sökande uppfyller ett nytt arbetsvillkor.

⁹³ Artiklarna 55.3 och 55.5 i tillämpningsförfordningen nr 987/09.

⁹⁴ Intyg U2 används för EU-medborgare som ska söka arbete i annat EU-land. Intyg E 303 används för EES-medborgare eller medborgare i Schweiz som ska söka arbete i ett annat EU-land, EU/EES-medborgare som ska söka arbete i ett EES-land eller EU-medborgare eller schweizisk medborgare som ska söka arbete i Schweiz.

⁹⁵ Artikel 64.2 förordning nr 883/2004.

⁹⁶ Beträffande rättspraxis se exempelvis C-139/78 Coccioni och C-41/79 Testa m.fl. samt RÅ 2003 ref 96.

Tabell 1. Antal intyg om bibehållen svensk arbetslöshetsersättning vid arbetssökande utomlands i max tre månader

År	Antal ansökningar om intyg	Antal utfärdade intyg	Antal inresande till Sverige med intyg
2000	1 282	919	397
2001	1 120	784	452
2002	1 109	824	502
2003	1 171	899	665
2004	1 306	1 036	732
2005	1 258	942	629
2006	1 030	743	588
2007	705 <i>316 män 389 kvinnor</i>	521	513
2008	427 <i>208 män 219 kvinnor</i>	306	467
2009	495 <i>273 män 222 kvinnor</i>	336	637

Källa: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)

Handläggningen av ärenden vid personers rörlighet mellan EU/EES-staterna uppgick 2009 till en kostnad om 1,5 miljoner kronor. Flest intyg utfärdades för att söka arbete i Storbritannien (15 procent), Norge (15 procent) och Tyskland (11 procent).⁹⁷

Drygt 40 till 45 procent av de arbetssökande har fått ett arbete i det andra landet. Ungefär hälften av dessa har en varaktighet på mer än sex månader.⁹⁸

5.7.5 Arbetslöshetsförsäkringen och tredje land

Även beträffande några länder utanför EU/EES och Schweiz finns överenskommelser när det gäller arbetslöshetsförsäkring och sammanläggning av kvalificeringsperioder. Sverige har ingått bilaterala avtal om social trygghet med Amerikas förenta stater, Chile, Israel, Jugoslavien (Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Serbien och Monte-

⁹⁷ IAF (2010), *Årsredovisning 2009*.

⁹⁸ IAF.

negro), Kanada, Kap Verde, Marocko, Québec och Turkiet, se närmare i avsnitt 5.2.7. Anställnings- och försäkringsperioder som har utförts i konventionsstater kan tillgodoräknas i Sverige vid ansökan om arbetslöshetsersättning, om det framgår av den berörda konventionen. I exempelvis konventionen med Israel framgår att för att en sammanläggning ska kunna ske krävs 100 dagars arbete i Sverige under de senaste tolv månaderna före ansökan. Arbete under kortare tid kan beaktas om anställningen var avsedd att pågå minst 100 dagar, men upphörde tidigare utan arbetstagarens förvållande.

Det är arbetslöshetskassorna som ansvarar för att hämta in och utfärda intyg för sammanläggning av arbetad och försäkrad tid enligt de bilaterala konventionerna. IAF har i vissa fall funktionen som förbindelseorgan för arbetslöshetsförsäkringen, vilket innebär att arbetslöshetskassorna kan vända sig till IAF om det uppstår svårigheter med att komma i kontakt med det andra landets försäkringsorgan.

Det finns inte i någon av konventionerna bestämmelser om export av arbetslöshetsersättning.

5.7.6 Överväganden och förslag om export av arbetslöshetsersättning till tredje land

Bedömning och förslag: Arbetslösa med svensk arbetslöshetsersättning bör, under vissa förutsättningar, under tre månader kunna söka arbete i ett tredje land med bibehållen svensk arbetslöshetsersättning. Den slutliga utformningen av ett sådant förslag behöver ses över ytterligare.

I syfte att främja rörlighet för personer och i större utsträckning möjliggöra cirkulär migration finns det anledning överväga att införa EU:s modell om export av arbetslöshetsersättning även gentemot tredje land. Även om antalet sökande inom EU är relativt begränsat skulle en liknande möjlighet i tredje land utgöra en viktig signal för viljan att undanröja hinder för den cirkulära migrationen. Vidare kan en sådan möjlighet ha stor betydelse för den enskilde individen. Som beskrivs inledningsvis skulle en möjlighet att söka arbete i tredje land med bibehållen ersättning vara positivt för individen, tredje land och Sverige.

Vid utformandet av en ny ordning för export av arbetslöshetsersättning till tredje land kan systemet inom EU användas som förebild. En grundläggande förutsättning bör alltså vara att den sökande har rätt till svensk arbetslöshetsersättning. Vidare bör den sökande ha varit helt arbetslös och anmäld som arbetssökande på arbetsförmedlingen i Sverige under minst fyra veckor efter att denne blev arbetslös. Den sökande måste kunna visa att han eller hon har rätt att uppehålla sig i det aktuella landet samt att denne har rätt att tillträda en anställning. Utbetalning av ersättningen bör kunna ske från den svenska arbetslöshetskassan till ett konto som innehas av den arbetssökande.

Ett utarbetande av en sådan ordning innehåller dock ett antal svårigheter. Detta beror till stor del på att det inte mellan Sverige och de flesta tredje länder finns någon reglerad samordning mellan de behöriga myndigheterna på området. Detta skapar problem när det gäller vilken kontroll som kan göras för att tillse att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande i det aktuella landet.

Ett möjligt krav för att tillse att den sökande anlänt till det aktuella landet är att den sökande ska anmäla sig till den svenska ambassaden i landet. För att tillse att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande bör den enskilde åläggas att på heder och samvete redovisa arbetsansökningar och arbetsgivare. Vidare kan det införas ett system med "coacher" inom Arbetsförmedlingen. Den sökande skulle då före avresan träffa och därefter kontinuerligt informera sin handläggare om vilka åtgärder som vidtagits för att söka arbete samt lämna kontaktuppgifter till arbetsgivare där arbete söktes. Någon form av uppföljningskontroll från en myndighet måste dock i praktiken kunna utföras. Detta är framför allt viktigt utifrån det perspektivet att det blir svårt att upprätthålla legitimiteten för förhållandevis rigorösa kontroller av arbetslösa i Sverige, om man har bristande kontroll för sökande i tredje land. Det är möjligt att det i förhållande till vissa tredje länder kan upparbetas ett samarbete mellan aktuella myndigheter som gör att kontrollen kan säkerställas. En annan aspekt är att det inte, förutom beträffande några konventionsstater, finns överenskommelser om sammanläggning av kvalificeringstider. Detta kan innebära problem för den som arbetar under en viss tid i tredje land och därefter återvänder till Sverige som arbetslös.

Inom EU/EES och Schweiz råder fri rörlighet för personer vilket innebär att det inte finns krav på uppehålls- eller arbetstillstånd mellan länderna. En förutsättning för att söka arbete i tredje

land innebär däremot att den sökande inledningsvis måste få tillstånd att uppehålla sig och arbeta i landet. För den som har sitt ursprung i det aktuella landet kanske detta inte är något stort problem. Avsikten med förslaget är dock att alla med rätt till svensk arbetslöshetsersättning ska kunna få möjlighet att söka arbete utomlands.

Här bör också betonas att avsikten inte är att möjligheten till export av arbetslöshetsersättning till tredje land samtidigt skulle innebära att den reguljära och samtidigt fiktiva arbetsmarknaden skulle utsträckas till länder utanför EU/EES och Schweiz. Ett förslag enligt ovan skulle alltså inte påverka försäkringskassans arbetsförmågeprövning.

Eftersom det endast är sökande som enligt beslut har rätt till arbetslöshetsersättning som kommer att kunna använda sig av möjligheten att söka arbete i tredje land blir det inte någon kostnadsökning avseende själva ersättningen. Däremot uppstår en kostnadsökning för IAF och Arbetsförmedlingen för handläggning och uppföljning av dessa sökande. Som nämnts ovan var kostnaden för IAF under 2009 avseende handläggningen av EU/EES-ärenden 1,5 miljoner kronor. Handläggningen av ett ärende gentemot tredje land kan antas innebära en något högre kostnad än ett ärende gentemot ett EU/EES-land. Däremot kan det antas att antalet ärenden gentemot tredje land blir något lägre eftersom den sökande måste ha tillstånd för att uppehålla sig och arbeta i landet.

Även om det som framgår ovan finns en del svårigheter med ett system med export av arbetslöshetsersättning till tredje land anser kommittén att ett sådant genomförande bör utredas vidare. Härvid kan även undersökas om det finns specifika länder med vilka ett samarbete kan uppbyggas. I vart fall bör en möjlighet till export av arbetslöshetsersättning införas i förhållande till dessa länder. En möjlighet är att införa systemet under en provotid om exempelvis tre år och därefter göra en utvärdering.

6 Öka de positiva utvecklingseffekterna av cirkulär migration

En migrant som har lämnat sitt ursprungsland kan trots det, och ibland just därför, påverka utvecklingen där i positiv riktning. Det kan ske genom verksamhet och aktiviteter i det land man har flyttat till eller genom att man under kortare eller längre tid, under mer eller mindre organiserade former, återvänder till sitt ursprungsland. Migrantens påverkan kan även ske inom många olika delar av samhället i ursprungslandet och påverka landets makroekonomi på skilda sätt. Kommittén diskuterade i delbetänkandet olika varianter på hur ett lands utvecklingsgrad kan jämföras mellan olika länder och vilka komponenter som kan mätas vid sådana jämförelser.¹ De olika variabler som används för att jämföra utvecklingen mellan länder, som t.ex. ekonomi, hälsa, skolgång, grad av korruption, jämställdhet och miljö, visar att många av variablerna är av sådan art att de kan påverkas av diasporan och dess verksamheter. Både migranterna som grupp och enskilda migranter påverkar utvecklingen.

Migrantens påverkan på ursprungslandets utveckling sker genom olika aktiviteter och kontakter som migranten har med sitt ursprungsland och under hela sitt liv som migrant. Mot bakgrund av att det har blivit allt mer uppenbart att migranten kan ha en positiv inverkan på utvecklingen i sitt ursprungsland har det också växt fram en insikt hos forskare och beslutsfattare att ett stöd från samhället till migranten kan ha en multiplicerande positiv effekt på utvecklingen. Förutsättningen för samhällets stöd är att det är verksamheter som skapar en önskad utveckling. Det kan t.ex. vara

¹ I kommitténs delbetänkande SOU 2010:40 diskuteras utvecklingsbegreppet i avsnitt 7.1 sidorna 165–170 samt presenteras i bilaga 3 sidorna 319–324 några olika index som mäter utveckling.

demokratisering, förbättrad hälsa, utveckling av landets näringsliv eller fattigdomsbekämpning. Detta synsätt leder till att samhällets roll blir att med olika stödinsatser förstärka den positiva verksamhet som sker spontant. Det kan t.ex. vara den utveckling som sker genom de pengar som migranter sänder hem till familj och släkt, den personliga kompetens som de för med sig när de återvänder under kortare eller längre perioder till sitt ursprungsland eller genom de aktiviteter som diasporan gör för att stödja utvecklingen.

Kopplingarna mellan diasporans engagemang och utveckling har uppmärksammats under lång tid.² Ofta sammanfattas det här området under rubriken *migration och utveckling* i vilken diasporans engagemang är en del, och ett återvändande till ursprungslandet en annan. I samband med en omfattande studie av projekt i olika länder har de Haas³ i några punkter sammanfattat hur regeringar och utvecklingsorganisationer kan stöda diasporans deltagande i utveckling av sina ursprungsländer. Dessa punkter är:

- *Förenkla förfarandet och minska kostnaderna för remitteringar.*

Detta är bara till en liten del något som staten kan göra, utan denna utvecklingsfråga ligger till största delen hos banker och finansinstitut.

- *Stöd migranter att starta företag i ursprungsländerna och förenkla tillfälligt återvändande av kvalificerad arbetskraft.*

Erfarenheterna visar att program med stöd till egenföretagare och tidsbegränsat återvändande ("brain circulation") har bäst förutsättningar att lyckas om de är frikopplade från bindande krav på återflyttning till ursprungslandet.

- *Stöd till kollektiva utvecklingsprojekt som initierats och genomförs av diasporaorganisationer och deras medlemmar.*

Svårigheten ligger i att projekten kan vara av mycket olika storlek, bygga på olika organisationskulturer och ha olika syften. En förutsättning för att projekten ska lyckas är att de samfinansieras mellan diasporaorganisationerna och utvecklingsorganisationerna. De senares roll är inte att initiera projekt, utan att länka sig samman med existerande projekt.

- *Stöd till nätverk hos diasporan och kapacitetsuppbyggnad av diasporaorganisationer, samtidigt som man bygger upp långsiktigt hållbara allianser med etablerade utvecklingsorganisationer.*

² För en översikt se de Haas (2006), Newland (2010) samt kommitténs delbetänkande SOU 2010:40 avsnitt 7.4 s. 182–194.

³ de Haas (2006).

Utvecklingsorganisationer ska ge stöd till existerande och spontant uppkomna diasporaorganisationer och nätverk. Balansgången mellan att ge visst stöd och ett allt för omfattande stöd till diasporaorganisationer är svår.

6.1 Utvecklingseffekter genom aktiviteter hos diasporan i Sverige

Kommittén ser diasporor som en del av den cirkulära migrationen: en del av personerna i en diaspora har flyttat flera gånger över nationsgränsen, andra kan komma att bli cirkulärmigranter i en framtid och en del kommer att avsluta sin "migrationskarriär" i och med den senaste flyttningen till Sverige. Kommittén är också väl medveten om att personer i diasporor har intensiva kontakter med familj och vänner i sina ursprungsländer. Genom dessa kontakter och genom projekt som syftar till att utveckla ursprungslandet påverkar diasporor utvecklingen i sina ursprungsländer.

6.1.1 Remitteringar

Omfattningen av remitteringar, dvs. de pengar som migranter sänder hem till familj och släkt i ursprungslandet, har förvånat migrations- och utvecklingsforskare och de som arbetar med att utforma politik. Det gäller såväl hur vanligt det är bland migranter att sända hem pengar som det samlade ekonomiska värdet av dem.⁴

Den internationella uppmärksamheten av det fasta flödet av remitteringar och dess omfattning har medfört ett begynnande intresse från banker och finansinstitut att finna nya former för att underlätta dessa överföringar av pengar. Samtidigt finns det möjligheter att tjäna pengar på dessa allt större flöden av pengar och det är inte ovanligt att banker och finansinstitut tar ut överpriser för att genomföra transfereringar.

Dessa remitteringar, förvisso privata pengar som varje migrant och hans eller hennes familj själv bestämmer över, kan kopplas till olika finansiella tjänster för att få en större betydelse för den mottagande familjen. Det kan handla om avbetalningar på huslån, inbetalningar till sjukförsäkringar, utformas som studielån, pensionsför-

⁴ I kommitténs delbetänkande SOU 2010:40 diskuteras och beskrivs remitteringarnas betydelse för utveckling i avsnitt 7.3 s. 172–186.

säkringar etc. Syftet är att den mottagande familjen bättre ska kunna förvalta de pengar som familjemedlemmar sänder hem till dem. Av remitteringarna till Afrika används den allra största delen till konsumtion för att täcka dagliga behov, men i beräkningar uppskattas att 5–10 miljarder US-dollar används för investeringar eller sparas.⁵ Mycket av sparandet sker genom informella kanaler. Om dessa besparingar och investeringar kan göras genom formella finansiella kanaler så beräknas betydelsen av dem öka dramatiskt. Utvecklingen mot fler finansiella tjänster gör att betydelsen av remitteringarna blir än större än tidigare.

Den nya teknologin har börjat pressa priserna på tjänster för att sända pengar mellan länder, men fortfarande är kostnaderna höga. Från USA, där konkurrensen mellan operatörer är stor, är kostnaderna för att sända pengar något lägre än från Europa. Exempelvis att sända pengar från USA till Nigeria kostar cirka 5 procent av den sända summan. I Europa är kostnaderna högre, exempelvis från Frankrike till Mali är transfereringskostnaden 10 procent, Storbritannien till Zambia 15 procent och Nederländerna till Ghana 17 procent. Inom Afrika är kostnaderna ännu högre. Migranter från Zambia och Malawi betalar 25 procent respektive 20 procent när de sänder hem pengar från Sydafrika.⁶

Det finns även stora skillnader mellan mer och mindre utvecklade länder i de praktiska möjligheterna att kunna ta emot de pengar som migranterna sänder hem. Bara i Mexico finns nästan lika många utbetalningsställen som på hela den afrikanska kontinenten.⁷ Det finns stora möjligheter för den nya IT-tekniken att fortsatt utveckla nya sätt för att ta emot remitteringar och även använda dem som betalningsmedel direkt via mobiltelefonen. Utvecklad metodik för överföringar via alternativa system baserade på mobiltelefoni kan göra överföringar såväl säkrare som billigare. Dessutom kan den geografiska räckvidden av dessa tjänster öka dramatiskt.

Remitteringar är lite studerade i Sverige, delvis beroende på att grunddata för att göra det saknas. I en nyligen publicerad svensk studie dras en försiktig slutsats att flödet av remitteringar från Sverige är förhållandevis litet. Studien analyserar data från SCB:s undersökning om hushållens ekonomi (HEK). Individer har i en intervjuundersökning besvarat frågan ”Har hushållet under 2007

⁵ International Fund for Agricultural Development (IFAD) (2009).

⁶ International Fund for Agricultural Development (IFAD) (2009).

⁷ International Fund for Agricultural Development (IFAD) (2009).

gett en familjemedlem/släkting ekonomiskt stöd eller gåvor till ett värde av minst 5 000 kronor?” Ingående i undersökningen är endast de som är folkbokförda i Sverige. Med stöd av dessa svar och registeruppgifter kan man uppskatta att knappt 14 procent av befolkningen har skänkt pengar eller en gåva motsvarande ett värde av minst 5 000 kronor. Skillnaden är liten beroende på om man är född i Sverige, i ett annat utvecklat land eller i ett underutvecklat land. Att på något sätt hjälpa sin familj eller släktingar förefaller vara en universal företeelse. Det finns dock skillnader över livscykeln. Personer från utvecklingsländerna ger stöd mer oberoende av ålder, medan födda i Sverige eller i utvecklingsländer i betydligt större utsträckning ger gåvor när man är äldre.⁸

En slutsats kommittén kan dra från studien är att viljan, eller ibland kanske till och med åtagandet, att ge gåvor finns för migranter från utvecklingsländer med redan i tidig vuxenålder och fortsätter under en stor del av livet.

Minska kostnaden för överföringen

Regeringen har i tidigare skrivelser och uttalanden framfört att man vill verka för att remitteringarna kan genomföras på billigaste möjliga sätt.^{9 10}

Exempel från Världsbanken och Storbritannien, och på närmare håll från Norge visar hur en nätbaserad tjänst för att hitta billigaste formen för remitteringar kan utformas. I Norge har det gjorts som ett led i stödet till medborgarna i konsumentfrågor.¹¹

Världsbanken certifierar olika länders nättjänster för att hitta billigaste tjänsterna för att sända pengar. Certifieringen avser hur man beräknar kostnaden, hur bankernas uppgifter kontrolleras, hur ofta uppgifterna ska uppdateras och liknande frågor.

Det övergripande syftet med en tjänst för att hitta de billigaste sättet att föra över pengar till ett annat land är att en större andel av pengarna kommer fram till mottagaren och där förhoppningsvis bidrar till utvecklingen i det landet. En för konsumenterna tydligare översikt av kostnaderna och var man kan hitta billigare alter-

⁸ Pelling, Hedberg och Malmberg (2011).

⁹ Regeringens skrivelse *Sveriges politik för global utveckling* (skr. 2007/08:89).

¹⁰ Svar av Mats Odell på riksdagsfråga 2008/09:1123 *Administrativa kostnader för remitteringar* och Gunilla Carlssons svar på interpellation 2010/11:154 *Remitteringar*.

¹¹ Finansportalen, www.finansportalen.no

nativ medför också att tjänsteoperatörerna sätts under viss press för att göra sina tjänster billigare.

Överväganden och förslag

Förslag och bedömning: En myndighet, exempelvis Konsumentverket, ges i uppdrag att konstruera en hemsida genom vilken en konsument kan jämföra kostnader att via olika operatörer föra över pengar till ett specifikt land.

Den tidigare aviserade hearingen om kostnader för remitteringar bör hållas snarast som ett led i att pressa priserna för remitteringar.

Kommittén anser att regeringen bör intensifiera arbetet med att försöka göra det billigare att remittera pengar från Sverige. Detta kan förslagsvis göras genom att regeringen anordnar en hearing, vilket man tidigare aviserat att man ska göra, med alla berörda parter som ett led i att förmå penningoperatörerna att själva pressa priserna på tjänsten att sända pengar till utlandet.¹² Kommittén föreslår vidare att exempelvis Konsumentverket ges i uppdrag att konstruera och på sin hemsida tillhandahålla en tjänst där konsumenten kan jämföra kostnader mellan olika operatörer för att föra över en viss summa pengar till ett specifikt land. Ett uppdrag för Konsumentverket är att arbeta för att stödja och hjälpa hushållen så att de kan få ut så mycket som möjligt av sina resurser.¹³ Det är viktigt att hemsidan finns tillgänglig på flera språk och exempelvis finns Konsumentverkets hemsida tillgänglig på flera språk, bl.a. engelska, franska, spanska, arabiska, bosniska/kroatiska/serbiska samt shqip (albanska).

¹² Svar på riksdagsfråga (2008/09:1123) av tidigare finansmarknadsminister Mats Odell.

¹³ Konsumentverket, www.konsumentverket.se/privatekonomi/

6.1.2 Diasporans engagemang i utveckling

Diasporan¹⁴, dvs. personer från ett land som nu bor i ett annat land, är i många fall engagerade i sitt ursprungslands utveckling. Den livsstil man har anammat i det nya landet kan också indirekt påverka ursprungslandet via handel och turism.

En genomgång från Migration Policy Institute (MPI) delar upp diasporans påverkan i sex olika kategorier.¹⁵ *Diasporans entreprenörskap* har stor betydelse för ursprungslandets utveckling. Entreprenörer i diasporan har en god inblick i ursprungslandets kultur och affärsförhållanden. Får de tillgång till kapital har de goda förutsättningar i och med sina erfarenheter från två marknader att starta lyckosamma verksamheter. *Diasporans investeringar* i kapitalmarknader i ursprungslandet leder till utveckling i och med att dessa marknader handhar investeringar som omvandlas till produktiva investeringar, vilka i sin tur skapar tillväxt och sysselsättning. Diasporan är också *turister* i sitt gamla land och *handlar varor*, framför allt mat och livsmedel, av nostalgiska och kulturella skäl därifrån.¹⁶ Beroende på hur stor och köpstark diasporan är kan det bildas en inhemsk industri som svarar mot den här efterfrågan. *Diasporans filantropiska* verksamhet med stöd i olika former har en stor påverkan på ursprungsländerna. Denna filantropiska verksamhet pågår kontinuerligt, men växer ofta kraftigt vid svåra tider t.ex. orsakade av naturkatastrofer. Uppskattningar gör gällande att det ekonomiska värdet av de pengar som enskilda organisationer och privatpersoner i utvecklade länder för över till stöd för projekt i utvecklingsländer är lika stort eller kanske till och med större än det samlade biståndet.¹⁷ Ett något överskådligt bidrag till utvecklingen är *diasporans volontärverksamhet*. Denna verksamhet handlar i stora delar om att skänka sin egen arbetstid, råd och utbildningsinsatser till olika projekt och verksamheter i ursprungslandet. Grupper inom de flesta diasporor är också starkt *politiskt engagerade* med inriktningen att politiskt förändra ursprungslandet. Vid stora politiska förändringar i ursprungsländerna, som t.ex. presidentval eller dödsfall av ledare, kan dessa grupper spela stor roll i landets politiska utveckling.

¹⁴ I delbetänkandet SOU 2010:40 diskuteras i avsnitt 7.4 s. 186 diasporans roll för utveckling. I ett speciellt avsnitt berörs olika definitioner på vad en diaspora är.

¹⁵ Newland (2010).

¹⁶ Jämför den svenska forskning som visar att migration från ett land också skapar ökade handelsströmmar. Se delbetänkandet SOU 2010:40 avsnitt 7.6, s. 201.

¹⁷ Kharas (2007).

Kommittén menar att det kan finnas anledning att på olika sätt ge stöd till diasporagrupper och den del av deras verksamhet som bidrar till en positiv utveckling i ursprungslanderna. Detta stöd kan ske på flera olika sätt. I avsnitt 6.2 diskuteras former när en person från diasporan under någon period själv med sin kompetens återvänder till ursprungslandet. Andra former av stöd kan riktas till de aktiviteter som diasporan bedriver för att bidra till utvecklingen i sina ursprungsländer. Ytterligare en form av stöd kan riktas till att förstärka diasporans resurser i Sverige.

Diasporans stöd till utvecklingen i ursprungslandet

Kollektiva remitteringar, av diasporan insamlade pengar som används för att ge ett stöd till ursprungslandet, har ökat kraftigt i omfattning. Till delar är det i kampanjer ”insamlade pengar” och till delar är det större bidrag som görs genom filantropi. En del av de kollektiva remitteringarna används för mer långsiktiga utvecklingsprojekt, som t.ex. byggandet av en vårdcentral, en stor del används för mer kortsiktigt hjälparbete i samband med katastrofer av olika slag. Bedömare menar att dessa kollektiva remitteringar är lika stora eller större än det samlade internationella utvecklingsbiståndet. Exempelvis samlade den pakistanska diasporan i Storbritannien i samband med översvämningskatastrofen i Pakistan hösten 2010 ihop lika mycket pengar som det som sändes som katastrofbistånd genom det officiella biståndet från Storbritannien.

Vanligen är de verksamheter eller donationer som kommer från dessa kollektiva remitteringar väl förankrade i ursprungslandet och svarar mot ett tydligt behov. Diasporan har en unik kompetens i form av sin detaljerade och välinformerade kunskap om behoven i ursprungslandet. Vanligen är också stödet riktat till en verksamhet på regional eller lokal nivå.

Pilotprojekt i Norge med stöd till den pakistanska diasporan

I Norge har en försöksverksamhet bedrivits med stöd till den pakistanska diasporan i landet.¹⁸ En viktig del av projektet var att staten med biståndspengar sköt till en lika stor summa som medlemmar eller någon sammanslutning eller organisation i den

¹⁸ Se delbetänkandet SOU 2010:40, s. 178.

pakistanska diasporan i Norge hade samlat in och var beredd att satsa i ett utvecklingsprojekt. Det fanns en minimigräns för hur stor grundplåten från diasporaorganisationen eller samman slutningen av personer var tvungen att vara, för att stöd skulle kunna utgå. Under pilotprojektets gång aktualiserades också om det skulle finnas någon maximigräns. Projektet som startades 2008 skulle utvärderas efter två år.

Utvärderingen visar att projektet har varit framgångsrikt i sitt syfte att ge stöd till pakistansk-norska organisationer som inte fått biståndspengar genom ordinarie kanaler för att bidra till utvecklingen i Pakistan. Projektet har också bidragit till att skapa en stark känsla av delaktighet i det norska samhället bland engagerade pakistanier i diasporan i Norge. En nyckel till framgång har varit småskaligheten som gjort det möjligt att skräddarsy projekt. Pilotprojektet har lett till att man har kunnat bygga upp ett nätverk för att dela erfarenheter. Försöksverksamheten har gjort att två av tre organisationer har kunnat gå vidare från att få stöd som ett pilotprojekt till att få stöd från ordinarie utvecklingsfonder.¹⁹

Pilotprojektet gav enligt utvärderingen också mervärden som inte ingick i målsättningen med försöksprojektet från början. Ett sådant var att utvecklingsdimensionen hos ett projekt ökar i och med att det får ett stöd från en utomstående part. Projektet har även påverkat delar av diasporans delaktighet i det norska samhället, vilket har lett till att utanförskap har minskat. Ett mervärde med pilotprojektet, enligt utvärderarna, har varit att det har bidragit till att skapa en ökad förståelse inom den etablerade "utvecklingsbranschen" för hur man kan se på utveckling. Följden av detta är att det har skapat en ökad mångfald i det norska utvecklingssamarbetet.

Utvärderarna pekar även på några områden som kan behöva förändras vid en fortsättning av projektet. Man bör överväga vilken kvoten mellan egna insamlade medel och det som biståndet bidrar med ska vara. Här bör man överväga om det ska finnas någon skillnad mellan dessa projekt och andra biståndsprojekt. Det är också viktigt att man skapar möjligheter för långsiktighet i projekten. Vidare kan det krävas en noggrannare behovs- och kostnadsanalys av projekten, vilket också kräver en bättre koordination mellan verksamheter i Norge och Pakistan.

¹⁹ Norad (2010).

Utvärderingen slår fast att för att fånga upp diasporans önskan och ambition att påverka utvecklingen positivt i ursprungslandet och kanalisera utvecklingsbistånd till dessa projekt, så behövs ett resurscenter i Norge för diasporaorganisationer.

Överväganden och förslag

Förslag: Staten ska i en försöksverksamhet under tre år med biståndsmedel bidra med medel till utvecklingsprojekt och stöd som medlemmar i en diaspora eller diasporaorganisationer driver i sitt ursprungsland. Statens bidrag ska motsvara den summa medlemmarna i diasporan eller en diasporaorganisation själva kan mobilisera.

Det ska inrättas ett resurscenter för diasporaorganisationer vars huvuduppgift är att på olika sätt ge stöd till diasporaorganisationer och andra sammanslutningar i dess arbete med utvecklingsinsatser i ursprungslandet.

Kommittén har tagit del av de norska erfarenheterna av att ge stöd till diasporaorganisationer och andra sammanslutningar av medlemmar i diasporan som vill arbeta med utvecklingsprojekt i sina ursprungsländer och anser att delar av dessa erfarenheter också torde vara relevanta för förhållanden i Sverige. Kontakter med många diasporaorganisationer och medlemmar i diasporor i Sverige visar att det finns en stark önskan att bidra till utvecklingen i ursprungslandet, men att man i många fall har svårt att utveckla denna önskan till konkreta projekt för vilka man kan få ett stöd för att genomföra dem. Kommittén har också uppfattat att det finns, eller att man upplever att det finns, en form av barriär mellan diasporaorganisationerna och det etablerade svenska samhället. Denna upplevda barriär torde till delar kunna rivas med hjälp av ett resurscenter för diasporaorganisationer. Resurscentret ska dock samverka med de kanaler för stöd till och samarbete med diasporaorganisationer som redan finns i samhället. Ett center kan vara en viktig kanal för information och kontakter. I många fall tycker diasporaorganisationer att den kompetens man besitter om förhållandena i sitt ursprungsland inte beaktas exempelvis när politik utformas för svenskt engagemang i utvecklingen i det landet.

En verksamhet, visar det norska pilotprojektet, som har varit viktig för att kanalisera diasporans engagemang i sitt ursprungsland är att staten med biståndsmedel ger ett bidrag motsvarande de medel som en diasporaorganisation eller en annan sammanslutning av medlemmar i en diaspora kan mobilisera för ett projekt som ger stöd till ett utvecklingsprojekt i ursprungslandet. Vi anser mot bakgrund av de norska erfarenheterna att en sådan form på försök bör införas i Sverige. Det bör vara en försöksverksamhet som ska utvärderas efter tre år. En miniminivå för projektens storlek bör bestämmas. Maximalt bör 4 miljoner kronor användas för denna försöksverksamhet. Utbetalningarna bör värderas och godkännas av en för ändamålet speciellt inrättad nämnd vid resurscentrat för att undvika att medel betalas ut till verksamhet som inte har eftersträvad utvecklingspotential.

Mot bakgrund av detta föreslår vi att det upprättas ett resurscenter i Sverige för att på olika sätt ge diasporaorganisationer och andra sammanslutningar av medlemmar i diasporor stöd att vara delaktiga i utvecklingen av sina ursprungsländer.

Centret ska ha flera funktioner. En är att ge diasporor ett professionellt stöd dels för att planera sin utvecklingsverksamhet, dels vid genomförandet av projekten. Stödet i den här delen kan genomföras genom rådgivning och skräddarsydda kurser.

En annan funktion är att bygga och underhålla nätverk för diasporaorganisationer och andra sammanslutningar inom diasporor. Ett problem för dem är att de i många fall arbetar relativt isolerade. En viktig uppgift för resurscentret är att hjälpa diasporor att ta del av varandras erfarenheter och lära av varandra.

Många diasporaorganisationer och sammanslutningar av medlemmar i diasporor är i en aspekt resurssvaga i och med att de oftast drivs ideellt och med begränsade ekonomiska resurser. I många fall uppfyller de inte fullt ut de formella krav som ofta svenska myndigheter och organisationer ställer på administration av organisationen eller gruppen av personer. I en del fall kan det också finnas svårigheter att kommunicera med myndigheter och andra organisationer på grund av språksvårigheter. Det kan t.ex. gälla vid ansökningar om projektstöd och liknande. Ett annat problem kan vara att fullt ut uppfylla de krav som t.ex. ställs vid ansökningar om medel från EU-fonder. I sådana här sammanhang kan resurscentret för diasporor spela en stödande roll.

Resurscentrat bör ha ett långsiktigt mandat eftersom denna process kan förväntas ta flera år innan den får full genomslagskraft.

Centrat bör ha minst tre anställda, varav åtminstone en person bör ha personlig erfarenhet från en diasporaorganisation. Det bör finnas en styrelse för centrat och den ska ha en bred förankring i samhället och speciellt hos diasporor i Sverige. Centrat kan vara helt fristående eller vara en fristående del av någon befintlig organisation, exempelvis Sida eller Forum Syd. På lång sikt är målet att diasporans engagemang i utvecklingen av sina ursprungsländer ska vara en integrerad del av det ordinarie utvecklingssamarbetet.

6.2 Utvecklingseffekter som en följd av en cirkulär flyttning eller ett tidsbegränsat återvändande

Oberoende av under hur lång tid en migrant återvänder till sitt ursprungsland kan han eller hon påverka utvecklingen där. Det kan t.ex. handla om ett tillfälligt besök där värderingar överförs och rådgivning ges i den vardagliga kontakten, kortare vistelser för arbete eller en regelrätt flyttning tillbaka till ursprungslandet.

I ett utvecklingslands transition mot mer avancerad utveckling och en politik för att utveckla landets näringsverksamhet mot en mer kunskapsbaserad inriktning, saknas ofta utbildade, kompetenta och erfarna personer för att genomföra detta. Samma förhållande råder vid modernisering och uppbyggnad av en modern samhällsförvaltning. Svaret på sökandet efter lämpliga personer att organisera och genomföra de här förändringarna finns ofta i den utbildade delen av diasporan. I många fall har dessa personer byggt upp ett etablerat liv i det land man har flyttat till och i de flesta fall handlar det inte om att flytta tillbaka till ursprungslandet. Däremot har många i diasporan en egen önskan och beredskap att bidra med sin kunskap för att utveckla sitt ursprungsland. Detta kan ske genom rådgivning och tidsbegränsade vistelser i ursprungslandet.²⁰ I en framtid, när ursprungslandet har utvecklats mer, kan det bli aktuellt att fler ur den utbildade och i inflyttningslandet framgångsrika delen av diasporan flyttar tillbaka.

²⁰ Kuznetsov (2010).

6.2.1 Tillfälligt återvändande som volontärer för att främja utvecklingen i ursprungslandet

Det finns en önskan och beredskap hos många medlemmar i diasporan att under en begränsad tid återvända till sitt ursprungsland för att där göra en insats för utvecklingen. Denna beredskap bör i större utsträckning än i dag tas till vara för att främja önskad utveckling. Det kan behövas stöd för att koppla samman ”utbud och efterfrågan” i en matchningsprocess.

Befintliga möjligheter att resa som volontär

Det finns ett stort och mycket varierat utbud av volontärverksamhet. En del av denna verksamhet är inriktad mot Sverige och en del mot verksamhet utomlands.

I grundbetydelsen för volontärarbete ligger att det är obetalt, eller när det är ingången till en mer marknadsmässig verksamhet, ersätts med en mycket låg lön. Samtidigt ska det finnas någon form av ideellt motiv från volontären. I nationalencyklopedin förklaras volontär som:

volontär (av franska volontaire 'frivillig', av likabetydande latin volunta'rius, av volu'ntas '(fri) vilja'), person som för utbildning eller ideella ändamål arbetar mot låg eller ingen lön, tidigare bl.a. vanlig benämning på journalistpraktikanter.

Volontärbyrån²¹, en verksamhet finansierad av offentliga medel för att koppla samman intresserade volontärer för verksamhet i Sverige med lämpliga frivilligorganisationer, uppger att man har 1 123 registrerade organisationer som man förmedlar kontakt med. Stora organisationer är t.ex. Stockholms stadsmission och Röda Korset. En stor del av volontärverksamheten är inriktad på verksamhet i Sverige.

För volontärverksamhet utomlands finns det en omfattande och spretig verksamhet. För att resa ut i världen som volontär utan någon, eller med mycket liten betalning, finns ett stort antal frivilligorganisationer som förmedlar sådana möjligheter, men med grundinställningen att de ska tillföra verksamheten som de kommer att delta i utomlands något som saknas. Handlar det om verksamhet som är mer att likna vid betalda tjänster utannonseras dessa vanligen som ett ledigt arbete tillsammans med andra lediga tjänster.

²¹ Volontärbyrån, www.volontarbyran.com

För dem som önskar komma ut i världen och göra en insats finns som ett komplement till volontärarbete ett antal andra besläktade verksamheter.²² Bland dessa kan t.ex. nämnas praktik i något utvecklingsland, utbyten, studieresor och resande kurser med projektarbete, fältstudier för universitetsstuderanden samt s.k. res- och byggprojekt. Under samlingsbegreppet volontärer kan flera olika typer av anställningsformer inkluderas. Gemensamt för dem är att ersättningen är låg och inte motsvarar marknadslöner för internationellt arbete.

Många migranter kan antas ha stor kapacitet och vilja att föra över sina kunskaper till sina tidigare hemländer, men saknar i många fall ekonomiska möjligheter och ordnade sammanhang för att göra detta.

För den som önskar återvända under någon tid till sitt ursprungsland som mer eller mindre obetald volontär torde det inte vara några större problem att göra så. Problematiken uppstår när det handlar dels om att få någon kostnadsersättning, dels att som volontär få tillträde till de miljöer som man önskar.

Överväganden och förslag

Förslag: Det föreslagna resurscentret för diasporaorganisationer får som en del av sitt uppdrag att genom informationsinsatser och på annat sätt skapa mötesplatser för personer i diasporan som önskar bidra till utvecklingen av sitt ursprungsland och adekvata volontärprogram och liknande program i dessa länder.

Resurscentret ska även verka för att utbudet ökas av volontärverksamhet och liknande som kopplar samman diasporan i Sverige med i ett utvecklingssammanhang relevant verksamhet i ursprungslandet.

Ett speciellt stipendieprogram inrättas för att i viss omfattning kunna möjliggöra deltagande i för utveckling i ursprungslandet angelägna verksamheter.

Kommittén bedömer att det finns ett behov av att underlätta matchningen mellan de önskningar som finns hos medlemmar i diasporor i Sverige att som volontärer, praktikanter eller annan form av anknytning tillfälligt kunna återvända till sitt ursprungsland för att

²² Globalportalen, globalportalen.org/volontararbete-och-andra-vagar-ut-i-varlden.

där kunna bidra till sitt ursprungslands utveckling och den verksamhet som finns i ursprungsländerna. För att underlätta denna matchning bör det föreslagna resurscentret för diasporaorganisationer få i uppdrag att sprida information till diasporaorganisationer om för utveckling adekvata redan befintliga program. Det nyinrättade resurscentret ska även verka genom kontakter med lämpliga myndigheter och organisationer i ursprungsländer för att utbudet av för utveckling lämplig volontärverksamhet och liknande ökar.

Det finns också ett behov av att kunna få ett stöd för att möjliggöra deltagande i adekvata och angelägna volontärprogram. Detta stöd kan ges i form av ett stipendium vilket inte ska vara kopplat till utbildningsverksamhet utan ett bidrag för att kunna delta en verksamhet som har en utvecklingspotential. Stipendiet kan ges till personer i diasporan som med stöd av sin i Sverige förvärvade kompetens, språkkunskaper, kunskap om ursprungslandet och kulturkompetens kan bidra till ursprungslandets utveckling. Stipendieverksamheten kan hanteras av det föreslagna resurscentret och en för ändamålet inrättad nämnd vid centrat.

6.2.2 Kvalificerad arbetskraft och deras möjligheter till tidsbegränsade insatser i ursprungslandet

En för utveckling grundläggande aspekt på tillfälligt återvändande är det som brukar benämnas kunskapsöverföring eller "brain circulation". En person som återvänder till sitt ursprungsland under en begränsad tidsperiod för rådgivning och/eller arbete kan fungera som expert och föra över kompetens. Det kan t.ex. handla om en person i diasporan med medicinsk utbildning som arbetar under en kortare tid på ett sjukhus i ursprungslandet, en universitetslärare som undervisar på ett universitet, en administratör som arbetar inom offentlig förvaltning eller en ingenjör som deltar i arbetet på en teknisk förvaltning.

Dessa tillfälliga expertinsatser kan vara av två slag. Antingen ingår expertuppdraget i ordinarie verksamheter inom näringsliv och biståndsverksamhet och då sker deltagande från diasporaexperter i detta enligt de premisser och villkor som finns för projektet. Eller så drivs uppdraget av en specifik önskan från en individ att med sin expertinsats göra en insats för utvecklingen i ursprungslandet. Denna önskan och ambition bygger på en mer eller mindre altruis-

tisk bas. Exempel på den här typen av verksamhet i Sverige är den expertinsats som många svenskar med rötter i Estland gjorde i samband med uppbyggnaden av en ny administration efter Estlands självständighet år 1991.

Det är av speciell vikt att detta altruistiska samarbete är något som definieras av och utgör ett behov från ursprungslandet.

Överväganden och förslag

Förslag: Det föreslagna resurscentret får i uppdrag att samla in intresseanmälningar från medlemmar med expertkompetens i diasporan som kan utgöra en resursbas för projekt.

Ekonomiskt stöd ska kunna ges till expert som genomför en enskild expertinsats i sitt ursprungsland. Centret tillförs tre miljoner kronor under en treårsperiod för detta ändamål. Verksamheten ska utvärderas efter tre år.

Kommittén anser att den resurs som finns hos diasporor i form av expertis inom olika områden ska i större utsträckning än i dag tas till vara med ett syfte att bidra till adekvat utveckling i ursprungslandet. Vi bedömer även att det finns en önskan hos många i diasporan att med en egen insats kunna lämna ett bidrag till utvecklingen i sitt ursprungsland. För att kunna underlätta för biståndsorganisationer och företag att hitta dessa kvalificerade experter ska det nyinrättade resurscentret som en del av sitt uppdrag samla in intresseanmälningar och kunna ge en samlad bild av utbudet av tillgängliga experter som kan komma ifråga för olika ordinarie projekt.

Som ett komplement till ordinarie verksamhet anser vi att det nyinrättade resurscentret ska tillföras medel för att kunna ge stöd till enskilda experter från en diaspora som utför en kortare utvecklingsinsats i ursprungslandet. Ett sådant projekt kan ibland kanske bara vara i form av att en läkare eller universitetslärare återvänder för en i tiden begränsad insats. I de flesta fall torde den återvändande behöva minska sin lön betydligt jämfört med motsvarande ersättning i Sverige. Vi anser att ett ekonomiskt stöd upp till en viss nivå ska kunna utgå för att göra den här typen av tillfälligt återvändande möjligt. Den stora ekonomiska insatsen görs dock i form av filantropi och genom den enskilde individens inkomstbortfall.

Under en försöksperiod av tre år tillförs resurscentret tre miljoner kronor för att kunna ge stöd till enskilda tillfälligt återvändande experter. Ansökan om stöd behandlas av en för ändamålet speciellt inrättad nämnd vid resurscentrat.

6.3 Cirkulär migration och ursprungslandets roll för att underlätta positiv påverkan på utvecklingen

Ett problem i samband med cirkulär migration och den positiva utvecklingseffekt detta kan ha, kan vara attityder från befolkningen i ursprungslandet till tidigare utflyttade i kombination med administrativa svårigheter i samband med återvändandet.

Migration över en nationsgräns är en rörelse som, definitionsmässigt, alltid påverkas av förhållanden i såväl det land som man lämnar som det land man kommer till.²³

I många länder och miljöer är det inte helt okomplicerat att återvända för längre eller kortare tid till det land och den miljö som man tidigare har flyttat från. Spänningar mellan folkgrupper av t.ex. etniska och/eller religiösa orsaker kan försvåra ett återvändande om man tillhör en minoritetsgrupp. Förvärvade nya värderingar och kunskaper som inte är i linje med de förhärskande kan skapa svårigheter vid ett återvändande. Synen på t.ex. demokrati, jämställdhet och korruption kan ha förändrats och i någon utsträckning utgöra ett hot mot de styrande i ursprungslandet, -regionen, -staden eller -byn.

Det är inte ovanligt att länder utifrån syftet att skydda inhemsk företagsamhet och handel har infört begränsningar i möjligheten för utländska medborgare att äga fast egendom. Det kan också vara krångligare och dyrare att föra in varor som utländsk medborgare i ett land, vilket kan försvåra cirkulär migration och/eller företagande för en person som har förvärvat medborgarskap i ett annat land.

I en del av de länder som har stora grupper av sin i landet födda befolkning utomlands för man en aktiv politik för att stödja sin diaspora utanför landet och för att stimulera den att investera i ursprungslandet.²⁴

²³ Detta har schematiskt visats i delbetänkandets avsnitt 2.1, s. 51–53 och sammanfattas i figuren ”push- och pullmodellen”.

²⁴ SOU 2010:40 s. 189–191.

Överväganden och förslag

Bedömning: Svenska myndigheter och företrädare för Sverige ska i kontakter med länder som Sverige har migrationsutbyte med framhålla och verka för den ömsesidiga nyttan av cirkulär migration och att hinder för den ska tas bort.

För att cirkulär migration och dess utvecklingspotential ska fungera på bästa sätt krävs att både inflyttnings- och utflyttningsdelen av cirkulär migration ska fungera. En migrant måste på enklaste sätt kunna röra sig in och ut ur ett land, vare sig det handlar om en kortare vistelse eller en mer permanent flyttning. Av samma anledning måste eventuella hinder av administrativ natur för cirkulär migration eller att bedriva verksamhet elimineras. Det finns oftast ingen samlad bild av dessa ev. hinder och inga systematiska genomgångar är gjord utifrån utgångspunkten cirkulär migration och utveckling. Vi anser att denna aspekt ska finnas med hos svenska myndigheter och företrädare för Sverige i kontakter med länder med vilka Sverige har ett migrationsutbyte. Det bör också kunna övervägas att med olika former av förvaltningsbistånd reducera dessa hinder.

6.4 Utvecklingseffekter i Sverige genom den svenska diasporan utomlands

Globaliseringen och ökande internationell migration leder till att allt fler personer under någon del av sitt liv bor i och får en relation till ett annat land än sitt födelseland. Detta gäller såväl personer födda i Sverige som under någon period bor utomlands, som personer födda utomlands och som någon period tidigare har bott i Sverige för att sedan flytta utomlands igen. Följden av detta blir att det ute i världen finns allt större grupper av personer av svenskt ursprung, såväl som personer av utländskt ursprung som har bott och verkat någon period i Sverige. Den här gruppen kan i det här sammanhanget kallas för en svensk diaspora utomlands. Statistiken över den svenska diasporans storlek är bristfällig. Uppskattningar från SCB tyder på att det handlar om drygt 250 000 svenskar som bor utomlands och uppgifter som kommittén låtit SCB ta fram

visar att under 2000-talet har nära 170 000 utrikes födda, som någon period har varit folkbokförda i Sverige, flyttat utomlands.²⁵

Bland dessa personer vet vi erfarenhetsmässigt att det finns många som har en välvillig inställning till Sverige och som i många fall också kan ha band kvar till Sverige. Ötaliga exempel finns på personer utomlands som efter att i ett tidigare skede i livet ha bott och verkat i Sverige nu har framskjutna positioner i sina ursprungs-länder inom politik, kultur, handel eller förvaltning. De kan spela en roll för såväl utvecklingen i Sverige som för att ta tillvara svenska intresse i de länder de bor i.

I många länder har svenska ambassaden och andra svenska myndigheter ett kontaktnät i vilket det ingår personer som har en koppling till Sverige genom att de tidigare har bott och studerat eller arbetat här. Många av dem kan fungera som interlokutörer om sitt land, som tolkar, är presumtiva handelspartners och kan vara framtida cirkulärmigranter tillbaka till Sverige.

Överväganden och förslag

Förslag: Utlandsmyndigheterna får i uppdrag att i sin verksamhet på ett systematiskt sätt skapa kontaktytor med hela den utvidgade svenska diasporan. Resultatet av dessa kontakter ska redovisas och utvärderas efter tre år.

Den svenska diasporan utomlands, såväl den som består av svenska medborgare som den som består av personer med en koppling till Sverige genom att de under en period ha bott här, anser vi vara en viktig resurs för Sverige i det land som de nu bor i. De kan vara en viktig länk mellan Sverige och landet inom områden som affärs-verksamhet, handel, utvecklingssamarbete, politik och kultur.

Redan i dag har utlandsmyndigheterna ett uppdrag att ha en nära kontakt med och överblick över de svenska medborgare som bor i landet. Ett syfte med detta är att kunna nå svenska medborgare och kunna ge dem stöd i händelse av en kris av något slag. Ett annat är att de kan utgöra en viktig kanal in i samhället de bor i.

Den andra delen av den svenska diasporan, de som inte är svenska medborgare men har sin koppling till Sverige genom tidigare

²⁵ I kommitténs delbetänkande SOU 2010:40, avsnitt 3.4, s. 80–83 beskrivs och kvantifieras den svenska diasporan utomlands.

bosättning här, har svenska staten inte samma åtaganden för att ge stöd till vid kriser. Däremot är den en central grupp för kontakter på alla nivåer och inom alla sektorer av det samhälle de bor och verkar i. Även denna grupp har svenska utlandsmyndigheter kontakter med, men vi menar att det finns anledning att i större utsträckning uppmärksamma den här gruppen och systematiskt skapa en fungerande kontaktyta mellan svenska intressenter och denna diaspora. Den här diasporan är storleksmässigt inte så stor i varje enskilt land, men många har framskjutna och strategiskt viktiga positioner i sina hemländer. Knappt 170 000 utrikes födda har efter att under en period ha bott i Sverige lämnat landet under 2000-talet.²⁶ En stor del av dessa är personer från Norden eller EU27, men en växande del finns i utvecklingsländer.

²⁶ Se delbetänkandet SOU 2010:40, avsnitt 3.4.

7 Arbete med cirkulär migration och utveckling inom EU och vid svenska myndigheter

7.1 Inom EU pågår ett arbete kring cirkulär migration och utveckling

Kommittén har tidigare beskrivit arbetet inom EU med cirkulär migration och utveckling.¹ Ett utvecklingsarbete pågår inom hela migrationsområdet och delar av detta är också av direkt relevans för kommitténs syn på cirkulär migration och utveckling. I de överväganden som kommissionen gör om cirkulär migration utgår man huvudsakligen från den del av cirkulär migration som vi har kallat styrd cirkulär migration, vilket närmast är att betrakta som en variant av ett gästarbetarsystem. Detta gör att det vid jämförelser mellan diskussionerna inom EU och i Sverige ibland blir diskrepanser mellan vad som avses. I kommitténs delbetänkande har vi diskuterat vår syn på styrd kontra spontan cirkulär migration.² Kommittén förordar spontan cirkulär migration såsom det som passar svenska förhållanden bäst.

European Migration Network (EMN) är ett forum för utbyte av information och kunskap inom migrationsområdet. Syftet med EMN är att samla in och tillhandahålla tillförlitlig och jämförbar information om migration från medlemsländerna, detta för att stödja arbetet med EU:s politik inom migrationsområdet. Norge och alla EU:s medlemsstater utom Danmark och Irland deltar i samarbetet. EMN har funnits sedan 2002 och verksamheten permanentades 2008.

Det är kommissionen som ansvarar för EMN och nätverket har en nationell kontaktpunkt i varje land. Migrationsverket är Sveriges

¹ SOU 2010:40 kapitel 9 s. 223–233.

² SOU 2010:40 avsnitt 3.1 s. 59–70.

nationella kontaktpunkt. De nationella kontaktpunkterna deltar i EMN:s möten och lämnar rapporter om nationell policy i olika migrationsrelaterade frågor. EMN har också ett system med ad hoc-frågor för att utbyta information kring policy och regelverk i olika länder. De nationella kontaktpunkterna arbetar med att besvara ad hoc-förfrågningarna från andra kontaktpunkter.

Under 2010 har en av de centrala frågorna för EMN varit cirkulär migration. Ett arbete har pågått för att kartlägga temporär och cirkulär migration i medlemsländerna och de nationella kontaktpunkterna har lämnat nationella rapporter. En sammanställning av dessa väntas publiceras under 2011.

Europeiska Rådet antog sommaren 2008 slutsatser om att man ska inrätta s.k. partnerskap för rörlighet och cirkulär migration.³ Inledningsvis har man arbetat med partnerskap med Moldavien, Kap Verde och Georgien. Sverige deltar i partnerskapen med Moldavien och Georgien. Arbetsförmedlingen⁴ deltar i ett av EU finansierat projekt inom ramen för partnerskapet. Projektet har rönt stort intresse och kan komma att utgöra en förlaga för ev. liknande projekt i framtida partnerskap för rörlighet. Projektet har en tydlig koppling mellan migration och utveckling genom att syftet är att matcha behovet av kvalificerad arbetskraft i Moldavien med utbudet av lämplig arbetskraft i den moldaviska diasporan. Ett projekt med liknande inriktning och upplägg har nyligen påbörjats inom ramen för partnerskapet för rörlighet med Georgien. Nya partnerskap för rörlighet med Ghana och Armenien förbereds och förväntas ingås under hösten 2011. Sverige har för avsikt att delta i partnerskapet med Armenien.

Under det svenska ordförandeskapet i EU i december 2009 antog Europeiska rådet nu gällande femårsprogram för migration och asylpolitik, det s.k. Stockholmsprogrammet.⁵ I enlighet med programmet ska kommissionen under hösten 2011 utvärdera EU:s globala ansats för migration. Utvärderingen presenteras i ett meddelande från kommissionen och kommer troligen att innehålla konkreta förslag på hur medlemsstaterna och EU kan koppla samman migration och utveckling.

³ Se SOU 2010:40 avsnitt 9.2, s. 225.

⁴ Se SOU 2010:40 avsnitt 7.8, s. 209.

⁵ Se SOU 2010:40 avsnitt 9.7, s. 232–233.

7.2 Underlag för en politik för cirkulär migration och utveckling

Förslag och bedömning: Regeringen ger Statistiska Centralbyrån (SCB), Migrationsverket och Sida i uppdrag att tillsammans och i samverkan med forskare precisera vilka nya krav som ska ställas på migrationsrelaterad statistik för att beskriva och erbjuda underlag för framtida forskning och samhällsinformation om migration. En gemensam rapport ska tillställas regeringen inom sex månader.

Det är av stor vikt att ytterligare forskning bedrivs som belyser hela spektrat av cirkulär migration och utveckling i ett livsperspektiv.

Debatten på migrationsområdet innefattar ett stort samhällsengagemang och en genuin önskan från alla inblandade att få mer kunskap om området. Sveriges politik kring cirkulär migration och utveckling måste i så stor utsträckning som möjligt bygga på kunskaper om cirkulära migrationsströmmar och migrationens påverkan på utveckling. Den fortsatta utvecklingen av politikområdet främjas av ökande kunskaper.

Behov av mer kvantitativa underlag

Kommittén har gjort en bearbetning av befintlig officiell statistik som SCB för. Denna statistik bygger på uppgifter om dem som var folkbokförda vid en given tidpunkt i Sverige och händelser i form av tidpunkt för invandring och utvandring. Historiskt har vi kunnat följa händelser 40 år bakåt i tiden. Detta faktaunderlag är unikt och har hjälpt oss att kasta ljus över hur vanligt det är med cirkulär migration. Samtidigt har det tvingat oss att inför de statistiska bearbetningarna använda en statistisk definition av cirkulär migration som inte alltid stämmer med den som vi använder när vi teoretiskt beskriver cirkulär migration.⁶

Vid våra analyser önskar vi att vi i större utsträckning skulle ha haft tillgång till statistik som skulle ha kunna gjort att vi skulle kunna följa grupper av migranter över tiden, s.k. kohortstatistik. Sådan statistik skulle exempelvis kunna hjälpa oss att besvara frågor om hur länge migranter av olika kategorier definierade efter utlän-

⁶ Se SOU 2010:40, kapitel 3.

ningslagens kriterier stannar i Sverige och hur lång tid de tar innan de eventuellt kommer tillbaka igen efter att ha bott utomlands en period. Det skulle också kunna vara möjligt att med hjälp av bearbetningar av andra register visa vilka socio-ekonomiska förändringar som en migrant har genomgått över tiden. Detta ställer krav på att grundstatistiken är insamlad och organiserad efter en viss princip.

Vi anser att det kan finnas möjligheter att de statistikförande myndigheterna kan få ut mer av det basmaterial som redan nu finns insamlat, men att det också finns anledning att se om andra grunddata behöver samlas in och om de behöver vara organiserade på ett annat sätt för att det ska vara möjligt att beskriva den moderna migrationen. Vi anser att ett uppdrag från regeringen till Migrationsverket, Sida och SCB att tillsammans med forskare precisera vilka nya krav som ställs på migrationsrelaterad statistik för att beskriva och erbjuda underlag för framtida forskning är ett första steg för att skapa ett bättre faktaunderlag.

Vi har i våra beskrivningar och analyser visat att s.k. remitteringar, dvs. de kapitalflöden som går från migranter tillbaka till familj och vänner i ursprungslandet, har ökat kraftigt under senare år och tillmäts allt större betydelse för utvecklingen i det land där befolkningen tar emot dessa remitteringar. Det är dock svårt att på ett bra sätt följa denna utvecklingen i den officiella statistiken.⁷ Vi anser att regeringen tydligt ska efterfråga denna statistik från SCB.

Behov av mer forskning

Forskning om migration pågår på flera svenska universitet och högskolor, bl.a. Centrum för forskning om internationell migration och etniska relationer (CEIFO) vid Stockholms universitet, Internationell migration och etniska relationer (IMER) vid Malmö Högskola, Institutet för forskning om migration, etnicitet och samhälle (REMESO) vid Linköpings universitet, Växjö universitet, Institutionen för globala studier vid Göteborgs universitet samt Kulturgeografiska institutionen vid Stockholms universitet. Migration är ett samhällsfenomen som har stora implikationer för samhällen och även tar stort utrymme på den politiska agendan och i samhällsdebatten. Detta medför att det även initieras ny forskning inom området. Det finns ett behov av en överblick över de fråge-

⁷ Pelling, Hedberg och Malmberg (2011).

ställningar kring vilka forskning pågår. Genom att tydligare samla forskningsresultat kring migration och utveckling kan kunskaperna kring detta öka. Kommittén ser att detta kan vara en uppgift för det forskningscenter om migration som nyligen aviserats.

Kommittén ser ett särskilt behov av ökad kunskap om cirkulär migration och kopplingen mellan migration och utveckling. Några områden där kommittén ser ett ökat forskningsbehov är:

- *Informationsflöden.* Hur når information om arbetstillfällen och möjligheter att lagligen migrera personer i ursprungsländerna? Hur ser nätverk, geografiska noder och sociala kontakter ut?
- *"Brain waste".* Hur tar vi bäst tillvara migranternas kompetens och resurser? Hur påverkar misshushållning med kunskap och erfarenhet cirkulär migration? Varför är det svårt för många med utländsk bakgrund att få ett arbete i paritet med sina kvalifikationer.
- *Flyttmönster.* För närvarande är kunskapen om repetitiva flyttningar och durationer bristande. Hur vanligt är det med upprepade flyttningar och hur långa tidsperioder bor och arbetar man i ett land? Varför flyttar man tillbaka och eventuellt åter igen? Vilka avväganden görs av individerna? Forskning kring detta ställer krav på förbättrad statistik.
- *Kopplingen mellan migration och utveckling.* Det finns ett stort behov av en mer systematiserad bild av kopplingen mellan migration och utveckling. Hur stor är "utvecklingsutväxlingen" för en migrant jämfört med en person som inte flyttar? Detta gäller främst påverkan i ursprungsländerna, men det finns även ett behov av forskning om hur migrationen påverkar destinationslandet.
- *Migranternas kopplingar till ursprungslandet.* Diasporor har starka kopplingar till sina ursprungsländer. Hur ser denna koppling ut? Vilka uttryck tar det sig när man vill bidra till utvecklingen i ursprungslandet utan att för den skull flytta tillbaka?
- *Remitteringar.* Det finns ett behov av ytterligare forskning kring remitteringar ur ett svenskt perspektiv.

7.3 Flera av statens myndigheter och bolag arbetar med frågor som rör cirkulär migration och utveckling

7.3.1 Behov finns av att informera myndigheter om cirkulär migration och utveckling

Förslag: Regeringen ska i en skrivelse eller genom annan information till relevanta myndigheter översiktligt redogöra för sambanden mellan cirkulär migration och utveckling. I denna bör myndigheterna uppmanas att göra vad man kan inom sitt ansvarsområde för att underlätta för cirkulär migration, vilket därigenom positivt påverkar migrationens påverkan på ursprungsländernas utveckling.

En politik för cirkulär migration och utveckling innefattar politik inom flera olika politikområden. Centrala myndigheter är Migrationsverket som hanterar alla frågor om migration och Sida som är övergripande myndighet för frågor rörande internationellt bistånd.

Parallellt med dessa myndigheter finns ett antal andra statliga myndigheter som på något sätt hanterar frågor som har en mer eller mindre nära koppling till frågor om migration och utveckling. Kommittén är angelägen att alla myndigheter tillsammans inom sitt respektive politikområde påverkar hela frågeställningen om cirkulär migration och utveckling i positiv riktning. I en del fall är det en direkt påverkan och i en del fall sker påverkan indirekt. I de senare fallen är det en viktig fråga att det finns ett medvetande på dessa myndigheter för att dess verksamhet har betydelse för kommitténs frågeställning. Det kan gälla sådana frågor som att avmystifiera företeelser som att man flyttar upprepade gånger in och ut ur Sverige eller att man under relativt långa perioder tillbringar tid i sitt ursprungsland.

7.3.2 Sida och Migrationsverket kan samverka

Förslag: Regeringen ger Sida och Migrationsverket ett gemensamt uppdrag att till regeringen inom sex månader inkomma med en genomgång av inom vilka delar av konceptet migration och utveckling som man kan samarbeta för att uppnå synergieffekter.

Såväl Sida som Migrationsverket har under 2010 haft uppdrag från regeringen att redogöra för sitt arbete med cirkulär migration och utveckling.⁸ I rapporterna konstateras att man har starka ämnesmässiga beröringspunkter, men att man inte har något mer omfattande samarbete. En del av den olika syn som finns mellan myndigheterna på hur man ska arbeta med frågor om migrationens påverkan på utveckling ligger i att man har skild geografisk utgångspunkt. Migrationsverket arbetar främst med migration med anknytning till Sverige och Sida mest med migration mellan länder i syd. Trots att myndigheternas uppdrag skiljer sig åt menar kommittén att det finns beröringspunkter mellan myndigheternas arbete och att man på olika sätt kan vara ett stöd i varandras arbete. Det kan t.ex. gälla kontakter och samarbete med diasporaorganisationer i Sverige. Ett ökat samarbete där olika perspektiv ytterligare vävs samman och samarbetet fördjupas mellan Sida och Migrationsverket bör kunna ge synergier för båda myndigheterna.

7.3.3 Flera myndigheter och statliga bolag ger stöd till egna företagare med utländsk bakgrund

Bedömning: Regeringen bör ge lämplig myndighet i uppdrag att ansvara för att erfarenheter sammanställs av statliga myndigheters och statliga bolags arbete med rådgivning till personer med utländsk bakgrund som vill starta eller redan har företag i Sverige och hur dessa erfarenheter kan användas för att stödja personer som önskar starta verksamhet i sina ursprungsländer. Arbetsgruppen ska i en skriftlig rapport redovisa sitt arbete till regeringen inom 12 månader.

Flera myndigheter och statliga bolag har som en del i sina uppdrag att de ska ge stöd och råd till företagare med utländsk bakgrund

⁸ Se SOU 2010:40 avsnitten 8.2 och 8.3, s. 214–219.

och/eller med företagsetablering i utlandet.⁹ Olika aspekter på denna frågeställning är aktuella för Tillväxtverket, Exportrådet, Almi Företagspartner AB och Swedfund. Frågeställningen torde även vara aktuell för egenföretagare som är medlemmar i Svenskt Näringsliv eller Företagarna. Även Sida är en viktig aktör för att ta tillvara den utvecklingspotential som dessa företag kan innebära i sina verksamheter i utvecklingsländerna. Den frågeställning som inte har någon självklar organisatorisk hemvist är vilken typ av stöd som kan ges till företagare med utländsk bakgrund som vill starta verksamhet i ursprungslandet.

Kommittén menar att det finns anledning att föra samman representanter från alla aktuella myndigheter och statliga bolag för att diskutera frågan om rådgivning och stöd till egenföretagare med utländsk bakgrund som önskar starta verksamhet i ursprungslandet. Syftet med detta är att bygga vidare på de erfarenheter kring stöd till nyföretagande och etablering i utlandet som finns inom respektive område.

7.3.4 Integration och arbetsmarknad är av stor betydelse för cirkulär migration

Bedömning: God integration är av stor vikt för lyckad cirkulär migration. Ett positivt samband mellan cirkulär migration och utveckling förutsätter att migranten genom sin egen kompetens och utveckling också bidrar till utvecklingen i sitt ursprungsland. Det är därför av största vikt att migranter integreras väl och därmed får ett arbete som är relevant i förhållande till den egna utbildningen och tidigare erfarenheter.

Diskriminering utgör fortsatt ett stort problem. Ingen person ska behöva utsättas för diskriminering i Sverige. Det är centralt, förutom för individen även för utvecklingen både i Sverige och i ursprungsländerna, att vi kan tillvarata kompetens och kunskaper hos personer med olika bakgrund.

Målet för den svenska integrationspolitiken är *”lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter för alla oavsett etniskt eller kulturell bakgrund”*.¹⁰ Detta innebär att förutsättningarna i Sverige ska vara

⁹ Se kapitel 4.

¹⁰ Prop. 2010/11:1, Statsbudgeten 2011, *Utgiftsområde 13 – Integration och jämställdhet*.

desamma för alla människor i Sverige, oavsett bakgrund. Kommittén ska enligt sitt uppdrag 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.

I delbetänkandet har kommittén diskuterat sambandet mellan integration och cirkulär migration och kommittén redogör där för att allt fler studier visar att utflyttade migranternas engagemang i ursprungslandet snarast kan ha en positiv påverkan på integrationen i det nya landet, samtidigt som en god integration i destinationslandet bidrar till att förbättra förutsättningarna för en god återintegrering i ursprungslandet vid ett eventuellt återvändande.¹¹ Det finns dock ett behov av bättre kunskap om cirkulär migration och dess effekter på integration. Detta inte minst ur ett svenskt perspektiv.

Kommittén har redan i delbetänkandet understrukt vikten av att migranternas kunskaper och erfarenheter tas tillvara och att individen får möjlighet att utvecklas vidare i Sverige. Detta är viktigt för möjligheten till utveckling för individen, men också för individens integration i Sverige. God arbetsmarknadsanknytning, språkkunskaper och sociala nätverk är faktorer som bidrar till lyckad integration. Att migranten utvecklas och förvärvar nya kunskaper är centralt för att individen i ett senare skede ska kunna bidra till utvecklingen i sitt ursprungsland, oavsett om detta sker genom återvandring, ett temporärt återvändande eller genom utvecklingsaktiviteter i Sverige. Vidare är det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv viktigt att migranternas kunskaper tas tillvara under tiden i Sverige, migranternas kompetens utgör ett viktigt tillskott till den svenska arbetsmarknaden och det svenska samhället. Att mottagarlandet tar vara på den kompetens som migranter besitter är således centralt för att migration ska kunna bidra till utveckling för individen, för ursprungslandet och för mottagarlandet.

Kommittén har också redan i delbetänkandet påpekat att diskriminering förekommer inom många olika samhällsområden. Detta är oacceptabelt. 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.

¹¹ Se delbetänkande SOU 2010:40, kapitel 6.

7.3.5 Validering och erkännande av tredjelandsmedborgares yrkes- och utbildningskvalifikationer

Bedömning och förslag: En fungerande och effektiv process för validering av utländsk utbildning och erfarenhet är av största vikt för att främja cirkulär migration och utveckling. Om valideringen ska kunna bidra till att individens kompetens tas tillvara på ett bättre sätt är det viktigt att den kompletteras med uppföljning kring behov av kompletterande utbildning.

Regeringen bör ge Myndigheten för yrkeshögskolan, Högskoleverket, Verket för högskoleservice och andra svenska myndigheter med valideringsuppdrag i uppdrag att återkomma med förslag på hur ett samarbete med relevanta aktörer i några viktiga ursprungsländer kan utformas. Detta i syfte att utveckla kompetens och kunskap om validering i dessa, för att underlätta cirkulär migration mellan Sverige och dessa länder.

Validering innebär en strukturerad bedömning, värdering, och erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats. En fungerande validering är av betydelse eftersom möjligheten att få sin kompetens styrkt ofta är en förutsättning för att få ett arbete inom rätt kompetensområde. Det utgör ett problem för individen och en misshushållning 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.

Nuvarande system för validering

Valideringsdelegationen utredde grundligt frågan om validering och lämnade sitt slutbetänkande 2008. Som ett resultat av de slutsatser som utredningen drog har Myndigheten för yrkeshögskolan fått i uppdrag att samordna och stödja en nationell struktur för validering. Uppdraget handlar i stor utsträckning om att sprida information om möjligheten till validering i Sverige, vilket bland annat lett till lanseringen av hemsidan *valideringsinfo.se* under 2010. En viktig del i myndighetens uppdrag är också att tydliggöra rollfördelningen mellan olika aktörer vid validering av erfarenheter, kunskaper och utbildning i Sverige. Förutom Myndigheten för yrkeshögskolan är

Högskoleverket, Verket för Högskoleservice, Arbetsförmedlingen och Skolverket viktiga aktörer.¹² Myndigheten för yrkeshögskolan lämnade i december 2010 en slutrapport för uppdraget att arbeta med en nationell struktur för validering. Myndigheten menar i sin rapport att det ännu är en bit kvar för att få en fungerande nationell struktur för validering och pekar på några områden där det finns behov av förbättringar. Bland annat lyfter myndigheten fram behovet av att stärka valideringens rättsliga status, tillgängliggöra branschspecifika valideringsmodeller och att ytterligare tydliggöra ansvar och mandat inom valideringsområdet.¹³

Validering för reglerade yrken omhändersas 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 att pröva utländska utbildningar som grund för legitimation.

Myndigheten för yrkeshögskolan har också ett särskilt uppdrag att arbeta med validering för nyanlända. Projektet drivs i nära samarbete med branschorganisationer och med Arbetsförmedlingen. Valideringen genomförs av branschorganisationer, medan Arbetsförmedlingen och kommunerna identifierar de nyanlända vars utbildningar och yrkeskunskap är i behov av validering.

Internationellt samarbete

Validering är i allra högsta grad en verksamhet som är beroende av internationellt samarbete, såväl vad gäller personer som flyttar till Sverige som för personer som flyttar från Sverige. En förutsättning för att personer som kommer till Sverige, och därmed är potentiella cirkulärmigranter, ska kunna bidra till utvecklingen i sitt ursprungsland vid ett eventuellt återvändande är således att den kompetens som personen bär med sig till Sverige kontinuerligt förvaltas och utvecklas. Kommittén vill därför särskilt poängtera att i kontexten cirkulär migration är även validering av kunskaper förvärvade i Sverige av stor vikt.

När det gäller yrkesutbildning och yrkeserfarenhet inom praktiska yrken är detta av särskild vikt. Sverige har inte någon tradition

¹² För ytterligare beskrivning av processen för validering och ansvarsfördelning mellan de olika aktörerna, se delbetänkandet SOU 2010:40 avsnitt 5.4.

¹³ Myndigheten för yrkeshögskolan (2010), *Redovisning av uppdrag om insatser i fråga om validering*.

av speciella dokument med stämplat och liknande verifikationer vilket kan göra det svårare för den som har kvalifikationer förvärvat i Sverige och avser flytta utomlands. Sverige har också relativt få yrken som kräver legitimation och vi har inte någon nationell kvalifikationsmyndighet, som är vanligt i andra länder. I Sverige är det istället branschorganisationer inom respektive bransch som ansvarar för att utfärda gesällbrev, yrkescertifikat och liknande. Många av dessa arbetar dock, inte minst inom EU, för att utarbeta sektoriella kvalifikationsramverk som kan användas för att validera kunskaper.

En effektiv process för validering av utbildning och kompetens förbättrar chanserna att komma in på den svenska arbetsmarknaden och möjliggör kompetensutveckling som är en värdefull tillgång vid eventuell cirkulation. Att kunna få sin kompetens styrkt är en väsentlig del i alla delar av en cirkulär migrationskarriär och det är därför av största vikt att svenska myndigheter samarbetar med myndigheter i ursprungsländerna för att förenkla validering av utbildning och erfarenheter förvärvade i Sverige inför en fortsatt migrationskarriär.

7.3.6 Sveriges måste vara attraktivt för cirkulär migration

Med en utveckling mot alltmer global arbetsmarknad där arbetskraften blir mer rörlig och konkurrensen om kvalificerad personal ökar, ställs också ökade krav på att Sverige ska vara attraktivt för arbetskraftsmigranter och potentiella cirkulärmigranter. Sverige måste vara attraktivt för migranter både under vistelsen här och vid flyttning fram och tillbaka mellan länder. En politik för att öka Sveriges attraktionskraft handlar dels om den övergripande Sverige-bilden som bland annat påverkas genom myndigheters informationsarbete, dels om bemötandet av migranter i Sverige och deras möjligheter till utveckling under tiden här och slutligen om praktiska villkor som erbjuds under vistelsen i Sverige.

Sveriges attraktionskraft påverkas av politik inom en rad olika politikområden, där migrationspolitiken endast är en liten del. Integrationspolitik, utbildningspolitik, skattepolitik, arbetsmarknadspolitik och bostadspolitik är andra politikområden som påverkar migranternas liv i Sverige, och därmed Sveriges attraktionskraft. Arbetslivet och dess förutsättningar påverkar direkt den som avser arbeta i Sverige under en tid och detta inkluderar bland annat lön och villkor

i Sverige, karriärmöjligheter och de meriter och den kompetensutveckling som det kan innebära att arbeta en tid i Sverige. För vissa arbetskraftsmigranter har det kanske betydelse att Sverige har ett av världens högsta skattetryck och många arbetskraftsinvandrare, som kanske inte planerar att stanna för resten av livet i Sverige, har svårt att fullt ut ta till sig vad de får tillbaka av de skatter de betalar. Samtidigt attraheras kanske vissa av ett väl utbyggt trygghetssystem, inte minst vad gäller en väl utbyggd barnomsorg som gör Sverige till ett attraktivt land att ta med sig familjen till. Detta bidrar också till att det finns stora möjligheter även för en medföljande partner att arbeta, vilket är av stor betydelse för många familjer.

Slutligen påverkas Sveriges attraktionskraft av sådana faktorer som inte direkt kan påverkas av politiken. Klimatet, det geografiska läget, möjlighet till friluftsliv och närheten till naturen påverkar attraktionskraften. Likaså kan bilden av Sverige som ett modernt och progressivt land, men också bilden av Sverige som ett mångkulturellt land där personer med olika bakgrund kan skapa sig en ny framtid, vara av betydelse i marknadsföringen av Sverige. Sammantaget står Sveriges attraktionskraft att finna i ett komplex av faktorer som alla utgör delar av en helhet.

Myndigheters arbete med att marknadsföra Sverige som ett attraktivt land för cirkulär migration

Förslag: Svenska institutet för ges i uppdrag att ytterligare utveckla hemsidan *Working in Sweden*. Kommitténs arbete och förslag för att förenkla cirkulär migration innebär när dessa genomförs att Sverige ligger långt fram vad gäller arbetet för att underlätta flyttningar mellan länder. Detta bör avspeglas i den information som lämnas till potentiella migranter till Sverige.

Svenska institutets uppdrag bör också vidgas till att även innefatta riktad information om Sverige till tidigare migranter i Sverige. Ett sätt kan vara att genom någon typ av nyhetsbrev lämna aktuell information om Sverige som bl.a. visar efterfrågan på arbetskraft. Ett utvecklingsarbete bör startas för att se hur denna kategori kan nås.

En viktig del i arbetet för att göra Sverige attraktivt för arbetskraftsmigranter består av informationsarbete kring Sverige och den svenska arbetsmarknaden. Det pågår redan ett omfattande arbete för att marknadsföra och informera om Sverige, inte minst på de svenska utlandsmyndigheterna. Flera svenska myndigheter har också på olika sätt i uppdrag att marknadsföra Sverige i utlandet, bland annat Svenska institutet, Exportrådet, Invest Sweden och Visit Sweden. Dessa myndigheter utgör tillsammans med utrikesdepartementet och näringsdepartementet *Nämnden för Sverige-främjande i utlandet* (NSU) som är ett forum för samråd och samarbete inom Sverige-främjandet. *Sweden.se* som administreras av Svenska institutet är den gemensamma webbportalen för nämnden. De båda hemsidorna *workinginsweden.se* och *studyinsweden.se* är båda delar av portalen *Sweden.se* som förmedlar information om möjligheterna att arbeta och studera i Sverige.

En förutsättning för att det ska vara attraktivt att komma till Sverige är att det är smidigt och enkelt att komma hit. Ett led i att göra laglig migration till Sverige enklare är Migrationsverkets arbete med att underlätta ansökningsförfarandet vid ansökningar om uppehållstillstånd i Sverige. Sedan början av 2010 pågår ett arbete med att successivt införa möjlighet till elektroniska ansökningar via Migrationsverkets hemsida. Det gäller möjligheten att ansöka om medborgarskap via hemsidan och möjligheten för studenter att söka uppehållstillstånd elektroniskt. Så kallade e-ansökningar möjliggör kortare handläggningstider och underlättar processen för de sökande eftersom handläggningen kan starta omedelbart efter att ansökan inkommit till Migrationsverket.

I stora delar av den industrialiserade världen finns speciella program för att attrahera kvalificerad arbetskraft och i många fall kan dessa få speciella skattelättnader. Sverige har till exempel sedan 2001 en expertskatt för vissa grupper som arbetar tillfälligt i Sverige.¹⁴

Det finns i dag inget större intresse bland EU:s medlemsländer för en gemensam politik för arbetskraftsinvandring. Medlemsländerna vill i så stor utsträckning som möjligt kunna rekrytera attraktiv arbetskraft på sina egna villkor och med sina egna metoder. Sverige har, jämfört med andra länder i Europa, ett mycket generöst regelverk för arbetskraftsinvandring. En fördel för Sverige vad gäller attraktionskraften för arbetskraft till arbeten med mindre specialiseringskrav ("low-skilled") är att man i Sverige kan få arbets-

¹⁴ Se avsnitt 7.3.7.

tillstånd även för denna typ av arbeten. De svenska regelverket skiljer inte på hög- och lågavlönade eller på migranter med lång utbildning och erfarenhet eller migranter inom okvalificerade yrken. Förutsättningen är att man får lön och andra villkor i paritet med den arbetskraft som redan finns i Sverige och arbetar inom motsvarande yrke.

I många fall omfattar en cirkulär migration bara en vistelse i Sverige, även om det i den statistik som kommittén tagit fram finns undantag. Kommittén menar dock att det kan finnas många fördelar med att en cirkulärmigrant återkommer flera gånger till Sverige. Ett migrationsmönster som innefattar ett återvändande till Sverige flera gånger medför att migranten för varje vistelse blir mer ”anpassad” till den svenska arbetsmarknaden. Det kan förmodas att språkfärdigheterna ökar för varje vistelse i Sverige. Det kan också antas att anpassningen till kraven på den svenska arbetsmarknaden och från den specifika arbetsgivaren leder till att migranten under sin vistelse utanför Sverige vidareutvecklar sådan kompetens som är efterfrågad här.

7.3.7 Praktiska förutsättningar för cirkulär migration

Personnummer och samordningsnummer

Det är endast personer som folkbokförs i Sverige som får personnummer.¹⁵ Detta har bl.a. motiverats av att kunna säkerställa att enbart personer med en fastställd identitet får personnummer.

En person som inte är eller har varit folkbokförd får efter begäran av en myndighet tilldelas ett s.k. samordningsnummer.¹⁶ En enskild person kan alltså inte själv begära ett samordningsnummer. De flesta av de personer som har ett samordningsnummer har ingen eller en mycket svag anknytning till Sverige. Det finns dock personer som vistas mer stadigvarande i landet. Det kan exempelvis vara fråga om personer som bor växelvis i två länder. För dessa har samordningsnumret en stor betydelse eftersom det används i kontakter även med andra än statliga myndigheter, som exempelvis landsting och banker. Folkbokföringsutredningen har kartlagt vissa problem med samordningsnumren för den enskilda individen i det

¹⁵ Se närmare avsnitt 4.1.5.

¹⁶ 18 a § folkbokföringslagen (1991:481).

vardagliga livet.¹⁷ Av denna beskrivning framgår att personer med samordningsnummer upplever att det blir sämre behandlade än de med personnummer. De har svårt att lösa praktiska vardagsproblem och medges inte generellt tillträde till det svenska samhället. Problemen rör alla områden i samhället och det kan bl.a. vara fråga om problem inom hälso- och sjukvården, rätten till banktjänster, id-handlingar och kommunikationstjänster. De problem som finns leder ofta till onödig frustration samt en känsla av diskriminering och kränkning. Det blir helt enkelt svårare för dessa personer att leva och verka i Sverige. Även kommittén har i sitt arbete fått beskrivet dessa typer av problem.

Regeringen har nyligen gjort bedömningen att systemet med samordningsnummer bör vara kvar och beträffande problemen kring samordningsnummer anfört följande.¹⁸

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att många av de problem som personer med samordningsnummer upplever är kopplade till att numren är okända i samhället. För att samordningsnumren ska fungera bättre för de personer som får dem måste numren bli mer integrerade i samhället. Genom att uppgifter om personer med samordningsnummer enligt 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret numera omfattas av det statliga personadressregistret blir numren mer kända och därmed bör det dagliga livet för enskilda personer underlättas.

Eftersom frågan nyligen utretts har kommittén inte funnit skäl att utreda frågan på nytt. Vi vill dock betona vikten av att vardagslivet för migranter fungerar på ett tillfredsställande sätt. Praktiska svårigheter för personer som kommer till Sverige kan verka hämmande för den cirkulära migrationen.

Dubbelbeskattning och dess påverkan på cirkulär migration

Skattepolitiken spelar stor roll för en migrants privatekonomi och kan ha betydelse för den samlade uppfattningen om ett lands attraktivitet. Många migranter upplever att de inte på samma sätt som personer som lever hela sitt liv i Sverige får tillbaka transferringar från socialförsäkringssystemen i samma utsträckning som de betalar skatter och avgifter. I ett livstidsperspektiv är samhällskost-

¹⁷ SOU 2008:60 *Personnummer och samordningsnummer*, avsnitt 6 och prop. 2008/09:111 s. 27 ff.

¹⁸ Prop. 2008/09:111 s. 30 f.

naderna för en individ störst för barn och äldre, medan man under ett antal år i mitten av livet generellt sett genererar mer intäkter än vad man förbrukar. Med tanke på att många migranter kommer till Sverige i vuxen ålder och då i många fall redan är utbildade, innebär migranten ett omedelbart tillskott för statskassan. Detta gäller i allra högsta grad för arbetskraftsmigranter, som redan har ett arbete när de anländer till Sverige. Vidare drömmer många migranter om att återvända till sitt ursprungsland någon gång i framtiden, och lämnar i dessa fall Sverige innan det ökade vårdbehovet gjort att kostnaderna ökat.¹⁹

Regelverk för dubbelbeskattning

Den ökande internationaliseringen och ökad internationell migration har ökat risken för att samma person kan komma att bli beskattad i två eller flera stater för samma inkomst. Den ökade internationella rörligheten har å andra sidan också skapat ökade möjligheter för en skatteskyldig att med legala eller illegala medel undandra sig beskattning. Detta beror på att olika länder inte följer en och samma enhetliga princip vid avgörandet av vilka inkomster varje land har rätt att beskatta.

De grundläggande principerna för beskattning är bosättningsprincipen och källstatsprincipen. Bosättningsprincipen innebär att den stat där en person är bosatt beskattar vederbörande för alla dennes inkomster oberoende från var dessa kommer. Grunden för denna princip är att det är de som är bosatta inom landet som främst drar nytta av exempelvis sjukvård, försvar, skola m.m. samt att den möjliggör en rättvisare avvägning av skattebördan eftersom en persons samlade skatteförmåga kan beaktas vid ett och samma tillfälle.

Källstatsprincipen innebär att det är den stat, där inkomsten uppkommer eller viss egendom är belägen, som beskattar inkomsten, oberoende av var inkomsttagaren befinner sig. Grunden för denna princip är främst att det är den stat, där inkomsten uppkommit som har skapat förutsättningarna för att den skulle bli möjlig och att det är lättare att kontrollera att inkomsten verkligen blir

¹⁹ Se även delbetänkandet SOU 2010:40, avsnitt 6.3.

beskattad. De flesta stater använder helt eller delvis båda principerna.²⁰

På skatteområdet bedrivs ett kontinuerligt arbete inom det nordiska samarbetet, inom EU och genom bilaterala skatteavtal, s.k. dubbelbeskattningsavtal, för att hantera frågor kring ökad rörlighet över landsgränser. Sveriges skatteavtal syftar bl.a. till att undanröja dubbelbeskattning och att skapa ett samarbete med skattemyndigheten i det andra landet. Innehållet i avtalen är olika, vilket innebär att man i ett konkret fall måste studera det avtal som Sverige ingått med just den staten. En grundläggande princip är dock att ett dubbelbeskattningsavtal endast kan begränsa, aldrig utvidga, den rätt att beskatta som tillkommer en stat enligt dess interna internationella skatterätt.

Ett verktyg för att undvika eller i varje fall lindra dubbelbeskattning finns alltså genom avtalen. Sverige har för närvarande avtal med drygt 80 stater. Ett problem är dock att dessa inte fullt ut har uppdaterats i förhållande till hur de ekonomiska och sociala förhållandena samt den interna skatterätten förändrats i Sverige och andra stater.

Beskattning av pensioner

Pension intjänad i Sverige betalas ut var helst i världen den berättigade befinner sig. En utomlands bosatt person som har pension i Sverige ska som regel betala särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.

Privat pensionssparande är undantaget från inkomstskatt när sparandet sker, och då den så småningom utfallande pensionen sedan ska beskattas, kan man säga att Sverige ger en skattekredit till pensionsspararna. Om pensionsspararen bosätter sig utomlands efter pensioneringen är det oklart huruvida Sverige kan beskatta den utfallande pensionen fullt ut. För den enskildes beslut att efter pensionering bosätta sig utomlands är dock det viktigaste troligen möjligheten att kunna ta med sig sin sparade pension.

²⁰ Sven-Olof Lodin m.fl., Inkomstskatt, en läro- och handbok i skatterätt, del 2, 12 uppl. s. 584.

Expertskatt

De höga svenska marginalsatserna för fysiska personer och den relativt låga lönenivån i Sverige för kvalificerad personal har betraktats som en svårighet när det gäller att rekrytera utländska experter, forskare och andra nyckelpersoner till Sverige. Därför infördes 2001 expertskatten. Lagstiftningen omfattar experter, forskare och andra nyckelpersoner som arbetar tillfälligt i Sverige. För vissa av grupperna gäller särskilda kompetenskrav. Skattelättnaden innebär att 25 procent av inkomsten och vissa andra omkostnader blir skattefria och undantas från sociala avgifter. Det har framförts viss kritik mot utformningen av lagstiftningen och att systemet behöver förbättras och förenklas. ITPS²¹ (Institutet för tillväxtpolitiska studier) genomförde 2005 en utvärdering och kom fram till att expertskatten inte i någon större utsträckning påverkat valet för experter att flytta till Sverige.

Kommittén menar att det är viktigt att ökad globalisering och cirkulär migration i större utsträckning beaktas i skattefrågor. Ett samarbete mellan stater kring skattefrågor är av stor vikt för att stimulera cirkulär migration. Den särskilda skatten för experter kan bidra till att attrahera vissa yrkesgrupper till Sverige. Detta förutsätter dock att systemet för expertskatt är transparent och förutsägbart, och att det är väl känt vilket utfall expertskatten får för en individ redan i samband med att beslutet om att flytta till Sverige ska fattas.

²¹ Institutet för tillväxtpolitiska studier (2005), *Utvärdering av expertskatten*. Regleringsbrevs-uppdrag nummer 4.

8 Förslagens konsekvenser

8.1 Inledning

Kommitténs arbete i slutbetänkandet har varit inriktat på att föreslå ändringar i regelverket samt föreslå andra åtgärder som bidrar till att underlätta cirkulär migration till respektive från Sverige i syfte att öka de positiva utvecklingseffekterna av dessa rörelsemönster.

Kommittéer har att redovisa relevanta konsekvenser av förslagen i enlighet med kommittéförordningen.¹ Om förslagen påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas. Medför förslagen en kostnadsökning eller intäktsminskning för det allmänna ska förslag till finansiering lämnas. Vidare ska sådana konsekvenser för förslagen redovisas som har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, för konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdhet mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Eftersom förslagen delvis avser ändrade regler, ska konsekvenserna anges på ett sätt som motsvarar kraven på innehållet i konsekvensutredningar vid regelgivning.² Konsekvensutredningen ska beskriva problemet, vad man vill uppnå, vilka alternativa lösningar som finns och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. I dessa avseenden hänvisas till respektive förslagsavsnitt.

¹ 14 och 15 §§ i kommittéförordningen (1998:1474).

² 6 och 7 §§ förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I direktiven anges att kommittén särskilt ska uppmärksamma regeringen på vilka effekter cirkulär migration kan få på migranter ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv samt konsekvenser för barn till migranter.

I detta avsnitt tas upp de relevanta konsekvenser som kunnat bedömas avseende förslagen i avsnitt 4, 5, 6 och 7. Härutöver bedöms att konsekvenser som anges i kommittéförordningen inte finns att redovisa.

8.2 Ekonomiska konsekvenser

8.2.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Flera av kommitténs förslag syftar till att underlätta och därigenom öka den cirkulära migrationen. Detta gäller alla migranter, dvs. oberoende av om individen är född i Sverige eller utomlands, även om de flesta av förslagen framför allt påverkar dem som är födda utomlands. Vissa av förslagen är mer generella och kan påverka migranter oavsett på vilken grund de kommer till Sverige, medan andra förslag tar sikte på grupper som arbetskraftsinvandrare, egenföretagare och internationella studenter.

Förändringar i migration är svåra att förutse och kan ske snabbt som en följd av en dramatisk händelse i utlandet. In- och utvandringen till och från Sverige beror både på förhållanden här och utomlands. I dag påverkar främst oro för framtiden, krig och knappa ekonomiska förhållanden i olika delar av världen hur många som söker asyl i Sverige. En stor andel av invandringen till Sverige av personer som kommer från tredje land görs med stöd av att personen har anknytning till någon som bor i Sverige. En annan del av invandringen är invandring av arbetskraft. Den svenska migrationspolitiken fastställer regelverket för vilka som tillåts invandra och vilka skäl som kan åberopas för att få komma hit.

Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) analys leder troligen nya regler som underlättar arbetskraftsinvandring till en viss ökning av invandring från länder med högt HDI³ såsom USA, Brasilien och Chile. Även från länder med medel HDI, såsom Irak, Thailand, Kina, Iran och Indien kan arbetskraftsinvandringen öka. Asyl och anhöriginvandringen från dessa länder kan enligt SCB antas minska

³ Av FN etablerad indelning av länder efter utvecklingsnivå, Human Development Index (HDI). Se även SOU 2010:40, bilaga 3, s. 319.

i framtiden, medan antalet studenter, som till stor del kommer från länder i Asien, antas förbli oförändrat. Invandringen från länder med lågt HDI utanför Europa, såsom Somalia, Afghanistan och Etiopien, antas ligga kvar på en ganska hög nivå de närmaste åren för att sedan minska. Utvandringen är större bland personer som kommit från länder med högt eller medel HDI än länder med lågt HDI.⁴

Sveriges befolkning blir allt äldre, vilket innebär att färre personer i arbetsför ålder ska "försörja" allt fler som inte arbetar. Samtidigt är det personer i yrkesverksam ålder som dominerar bland cirkulärmigranterna.⁵ I delbetänkandet framgår att mellan åren 1969 till 2009 har 850 000 personer gjort cirkulära flyttningar som involverat Sverige. Antalet cirkulärmigranter har varit i stort sett konstant, men flyttningsmönstren har ändrats avsevärt.⁶ Hur de cirkulära flyttningsmönstren kommer att se ut i framtiden är, i enlighet med det ovan beskrivna, svårt att förutse. Enbart den omständigheten att det både nationellt och internationellt blivit en omfattande diskussion om cirkulär migration, kan dock verka positivt för en framtida ökad cirkulär migration. En ökad cirkulär migration kan innebära en större invandring, utvandring och återvandring. Det kan vara fråga om flyttningar mellan länder som sker under kortare eller längre tid.

När fler kommer till Sverige innebär det samhällsekonomiskt att fler betalar direkt och indirekt skatt, men också att fler omfattas av offentliga transfereringar samt konsumerar offentliga tjänster. Effekten blir motsatt när fler flyttar från Sverige. För vissa invandringsgrupper, såsom arbetskraftsinvandrare, egenföretagare och internationella studenter, finns det krav på att de kan försörja sig, vilket påverkar det samhällsekonomiska resultatet. Arbetskraftsinvandrare har ett arbete direkt vid inflyttningen till Sverige i och med att det är en förutsättning för invandringen.

Ett förslag som kan komma att öka rörligheten för migranter är möjligheten att behålla sitt permanenta uppehållstillstånd under fem år även om bosättningen i Sverige upphör. I början av 2011 fanns drygt 265 000 utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd registrerade på en svensk adress. Hur många av dessa som kan komma att tillfälligt eller permanent flytta från Sverige är

⁴ Statistiska centralbyrån, *Sveriges framtida befolkning 2009 – 2060*, avsnitt 4 Antaganden om migration, s. 89, 93 ff. och 97 ff.

⁵ Se delbetänkandet SOU 2010:40 s. 57 f och 78 f.

⁶ SOU 2010:40 s. 85.

svårt att förutse. Detta beror på individuella förhållanden, men även på omvärldsfaktorer såsom konflikter, naturkatastrofer och fluktuationer i ekonomin som kan påverka individens val att återvända till hemlandet eller annat land. Många av dessa personer kan dessutom komma att bli svenska medborgare och därigenom åtnjuta full frihet att flytta från och till Sverige. På vilket sätt en ökad rörlighet för denna grupp påverkar kostnader och intäkter för staten, kommuner samt samhällsekonomin beror till stor del på hur många som har ett förvärvsarbete i Sverige. Av gruppen med permanent uppehållstillstånd är det en liten del som inledningsvis kommit hit som arbetskraftsinvandrare. Den största gruppen utgörs av anhöriga. Det finns inga uppgifter tillgängliga om hur många personer med permanent uppehållstillstånd som förvärvsarbetar, även om en stor andel av dessa är i arbetsför ålder. Totalt sett bedömer vi dock att de samhällsekonomiska effekterna av ökad rörlighet för migranter med permanent uppehållstillstånd inte torde skilja sig från svenska medborgare som flyttar ut från eller tillbaka in till Sverige.

Som närmare beskrivs i avsnitt 4.2.2 under rubriken Tidsfrist innebär själva innehavet av permanent uppehållstillstånd ingen betydelse för rätten till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner, utan här är det själva bosättningen som är avgörande. Där emot kan den som har kvar sitt permanenta uppehållstillstånd vid en flyttning tillbaka till Sverige inom fem år omedelbart få tillgång till bosättningsbaserade förmåner.

Förslagen som avser förändringar i regelverket kring arbetskraftsinvandring avser bl.a. att göra Sverige ytterligare attraktivt för arbetskraftsmigranter och underlätta för den som kommer hit.⁷ Mot bakgrund av den analys som gjordes vid införandet av ett nytt system för arbetskraftsinvandring torde en ytterligare ökning av antalet arbetskraftsinvandrare ha en positiv effekt på den offentliga sektorns ekonomi.⁸ Förslagen beträffande egenföretagare syftar till att öka attraktionskraften för egenföretagare med utländsk bakgrund och torde ha en motsvarande effekt.⁹ Självförsörjande personer bidrar med skatteintäkter och livskraftiga företag möter en efterfrågan och bidrar till innovationer. Nya företag kan på sikt göra att nya arbetstillfällen skapas. Det är därför positivt om näringsidkare kan komma till Sverige och förverkliga sina affärsidéer,

⁷ Se avsnitt 4.4.

⁸ SOU 2006:87, *Arbetskraftsinvandring i Sverige – förslag och konsekvenser*, s. 259.

⁹ Se avsnitt 4.5.

dessas företagare kan sedan komma att bidra till utveckling och framsteg i sina ursprungsländer. Vidare menar kommittén att de föreslagna möjligheterna till rådgivning och stöd för personer som önskar starta företag i sina ursprungsländer kan öka möjligheten för personer i diasporan att starta verksamhet som kan bidra till utvecklingen i ursprungsländerna. Samtidigt påverkar möjligheten att starta nya företag med koppling till Sverige och andra länder utvecklingen positivt här.

Antalet internationella studenter har minskat sedan införandet av studieavgifter. Våra förslag som syftar till att underlätta för internationella studenter i Sverige kan innebära att antalet internationella studenter ökar något.¹⁰ Ett av förslagen innebär en ökad möjlighet för internationella studenter att efter avslutade studier stanna kvar för att söka arbete.¹¹ Ett annat förslag innebär att även medföljande familjemedlemmar till en gäststudent ska kunna arbeta under vistelsetiden.¹² Detta bedömer vi kan få en positiv samhälls-ekonomisk effekt. Detsamma gäller förslaget om en ny tillståndsför forskarutbildning, vilket möjliggör för en högkvalificerad grupp att, om så önskas, efter viss kvalificeringstid få permanent uppehållstillstånd i Sverige.¹³

8.2.2 Konsekvenser för Migrationsverket och rättsväsendet

Flera av kommitténs förslag påverkar Migrationsverkets verksamhet. Det handlar framför allt om förändringar i handlägningsfrågor, men även i något fall om ökade informationsinsatser.

När det gäller förslaget om möjlighet för personer med permanent uppehållstillstånd att vistas utomlands fem år utan att tillståndet återkallas,¹⁴ torde detta på sikt innebära viss minskad administration för Migrationsverket. Detta mot bakgrund av att en ny ansökan från migranter med permanent uppehållstillstånd som efter en längre utlandsvistelse, upp till fem år, återvänder till Sverige inte behöver lämnas in och därefter prövas. Antalet permanenta uppehållstillstånd som i dag återkallas på grund av upphörd bosättning är dock förhållandevis lågt, drygt 800 fall per år. Däremot innebär förslaget att den som vill behålla sitt permanenta uppehålls-

¹⁰ Se avsnitt 4.6.

¹¹ Se avsnitt 4.6.2.

¹² Se avsnitt 4.6.3.

¹³ Se avsnitt 4.6.1.

¹⁴ Se avsnitt 4.2.2.

tillstånd måste anmäla detta till Migrationsverket. Det borde inte innebära någon större arbetsinsats eftersom det är fråga om ett registreringsförfarande. Däremot innebär det för Migrationsverkets del att de bättre kan hålla ordning på när ett tillstånd ska återkallas. Inledningsvis är det fråga om ett arbete med att skapa nya rutiner, anpassa IT-system, utforma blanketter samt information om den nya möjligheten. Vidare kommer Migrationsverket ha att fatta beslut om ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas när fem-årsfristen löpt ut. Ett sådant beslut bör grunda sig på om personen åter är folkbokförd i Sverige eller om det på något annat sätt framkommit att personen åter är bosatt i Sverige. Genom registreringsförfarandet kommer Migrationsverket sannolikt att upptäcka fler uppehållstillstånd som bör återkallas jämfört med i dag. Vid beslut om återkallelse ska den berörde ta del av beslutet. Här kan det bli aktuellt med arbete kring delgivningsfrågor.

Förslaget om att kraven för att återvinna ett svenskt medborgarskap till viss del förenklas kan innebära att antalet ärenden om återvinning av medborgarskap ökar något.¹⁵ Mot bakgrund av att antalet ärenden om befrielse av medborgarskap är begränsat bedömer vi dock att denna ökning bör bli marginell.

Förslagen som syftar till att göra regelverket för arbetskraftsinvandring mer flexibelt,¹⁶ tillsammans med pågående arbete kring marknadsföring och information om Sverige som ett attraktivt land för arbetskraftsmigranter, ökar förutsättningarna för en ökad arbetskraftsinvandring till Sverige. Därigenom kan antalet ärenden som Migrationsverket har att handlägga öka. Det är dock ett antal andra olika faktorer som påverkar storleken av invandringen till Sverige.¹⁷ Redan i dagsläget varierar antalet ärenden hos Migrationsverket, över tiden, beroende av exempelvis olika omvärldsfaktorer. Det är svårt att förutse om en ökad arbetskraftsinvandring leder till ökade kostnader för migrationshandläggning totalt sett. Detsamma gäller förslagen som syftar till att fler näringsidkare ska invandra till Sverige.¹⁸ Om en bedömning av affärsplaner i framtiden kommer att utföras av en annan myndighet eller av externa aktörer bör en överföring av resurser från Migrationsverket kunna ske till aktuell myndighet eller aktör.¹⁹

¹⁵ Se avsnitt 4.3.2.

¹⁶ Se avsnitt 4.4.2, 4.4.3 och 4.4.4.

¹⁷ Se närmare ovan avsnitt 8.2.

¹⁸ Se avsnitt 4.5.

¹⁹ Se avsnitt 4.5.1.

Förslagen om justeringar av spårbytesreglerna för tidigare asylsökande kan få effekter för Migrationsverkets arbete.²⁰ Genom att det möjliggörs för en sökande att ha två anställningar under handläggningstiden kan prövningens omfattning öka i vissa ärenden. Ändringarna kan vidare innebära ett ökat antal ärenden. Troligtvis är det dock framför allt fråga om att fler ansökningar om spårbyte kan leda till bifall. Möjligheten att lämna in en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd under fyra veckor i stället för två veckor innebär att återvändandearbetet kan komma igång något senare vilket innebär en kostnad i mottagningssystemet (374 kronor per dygn). Vidare kan förlängningen innebära att återvändandearbetet försvåras och därigenom blir mer omfattande.

Vidare lämnar kommittén förslag som innebär att processen för tillståndsgivning för ansökningar om uppehållstillstånd som näringsidkare ses över.²¹ I förslaget öppnas för en förändring mot att bedömningen av affärsplaner i större utsträckning görs av andra myndigheter eller externa aktörer. Kommitténs bedömning är att detta bör kunna ske inom nuvarande ekonomiska ramar då de resurser som för närvarande används till prövning av affärsplaner vid Migrationsverket överförs till dessa. Förhoppningen är vidare att förenklingar för denna grupp kan komma att leda till fler ansökningar och prövningar av fler tillstånd. Det bedöms dock inte handla om någon kraftig ökning och detta bör kunna rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Några förslag syftar till att bidra till att fler internationella studenter kommer till Sverige för att studera.²² Detta kan alltså bidra till att fler ansöker om uppehållstillstånd för studier. Mot bakgrund av de studieavgifter som införts har dock antalet ansökningar om uppehållstillstånd för studier minskat. Någon större ökning av Migrationsverkets arbetsbelastning, i förhållande till läget före studieavgifternas införande, kan därför inte förutses.

Ett förslag avser en ny tillståndform för utbildning på forskarnivå.²³ Prövningen av en ansökan från en person som antagits till utbildning på forskarnivå blir i stort densamma som i dagsläget. Förslaget innebär därför inte någon ökad arbetsbelastning för Migrationsverket i detta hänseende. Förslaget innebär även att en person med uppehållstillstånd för forskarutbildning efter fyra år

²⁰ Se avsnitt 4.4.4.

²¹ Se avsnitt 4.5.

²² Se avsnitt 4.6.

²³ Se avsnitt 4.6.1.

kan beviljas permanent uppehållstillstånd. Antalet personer från tredje land som antagits till forskarutbildning är begränsat, drygt 800 personer per år. Förslaget kan innebära att antalet ansökningar om permanent uppehållstillstånd ökar något.

Sammanfattningsvis finns det både förslag som leder till ett minskat resursbehov som förslag som leder till ett ökat resursbehov för Migrationsverket. Det ökade resursbehovet totalt, bedöms inte bli större än att det kan hanteras inom ramen för befintliga resurser.

Om antalet ärenden ökar för Migrationsverket så kan detta även innebära ett ökat antal ärenden för rättsväsendet som överinstanser. Arbetsbördan för överinstanserna kan antas påverkas högst försumbart.

8.2.3 Ekonomiska konsekvenser för andra myndigheter och organisationer m.m.

Kommittén föreslår att totalt 50 miljoner kronor tillförs de stipendieprogram som finns för internationella studenter från tredje land.²⁴ Kommitténs förslag är en tydlig ambitionshöjning jämfört med tidigare nivåer. De 30 miljoner kronor som tillförs det stipendieprogram som administreras av Internationella programkontoret och delas ut av lärosätena själva är en ambitionshöjning som ska ses i ljuset av minskade anslag till universitet och högskolor i och med att avgifter införts. Dessa bör finansieras inom utgiftsområdet utbildning och universitetsforskning. De stipendiemedel som avser studenter från länder som enligt OECD:s biståndskommitté DAC får räknas som biståndsländer bör avräknas mot biståndsramen i enlighet med gällande DAC-regler.

De 20 miljoner kronor som tillförs till det stipendieprogram som riktar sig till studenter från länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete ska avsättas från biståndsbudgeten.

Ett av kommitténs förslag innebär att det ska inrättas ett resurscenter för diasporaorganisationer, vilket förutom stöd till diasporaorganisationer även ska ha medel för begränsat stöd i samband med tillfälligt återvändande av experter m.m. från diasporan.²⁵ Kostnaderna för resurscentrets verksamhet är främst kopplat till personalkostnader och den administrativa kostnaden för den här typen av

²⁴ Se avsnitt 4.6.4.

²⁵ Se avsnitt 6.1.2.

organisation bör inte överstiga 5 miljoner kronor per år. Stödet till diasporaorganisationerna får ej överstiga 4 miljoner kronor. Kostnaderna ska hämtas från utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

Under en försöksperiod av 3 år tillförs resurscentret totalt 3 miljoner kronor för att kunna ge stöd till enskilda tillfälligt återvändande experter eller stipendier till personer ur diasporan som ska delta i för utveckling adekvat verksamhet. Ansökan om stöd behandlas av en för ändamålet speciellt inrättad nämnd vid resurscentrat. Kostnaderna för försöksverksamheten med stipendier till personer ur diasporan och visst försörjningsstöd till experter som återvänder under en begränsad tid hämtas från utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

Kommittén föreslår att regeringen ger ett uppdrag till exempelvis Konsumentverket att upprätta en hemsida så att konsumenter kan jämföra priser hos olika banker och finansinstitut för att sända en viss summa pengar till ett visst land.²⁶ Kostnaden för att upprätta en sådan hemsida bedöms som relativt låg. Tekniken finns utarbetad och används frekvent inom många olika branscher. Den största kostnaden är fortsatt drift av sidan eftersom uppgifterna måste uppdateras kontinuerligt. Kommittén bedömer att det krävs motsvarande en halv heltidstjänst för att sköta underhållet av sidan. Förslaget är en ambitionshöjande åtgärd.

Under rubriken Uppdrag till utlandsmyndigheterna föreslås att utlandsmyndigheterna får i uppdrag att i sin verksamhet på ett systematiskt sätt skapa kontaktytor med hela den utvidgade svenska diasporan.²⁷ Resultatet av dessa kontakter ska redovisas och utvärderas efter tre år. Kostnaderna för detta bedöms kunna rymmas inom befintliga ramar.

Det föreslås att ett uppdrag ges till SCB och Migrationsverket för att utröna om det finns gemensamma erfarenheter i myndigheternas arbete som kan ge synergieffekter i båda myndigheternas verksamhet.²⁸ Kostnaderna för detta uppdrag förväntas kunna ligga inom befintliga ramar.

Ett förslag går ut på att regeringen ger Myndigheten för yrkeshögskolan, Högskoleverket, VHS och andra svenska myndigheter med valideringsuppdrag i uppdrag att återkomma med förslag på hur ett samarbete med relevanta aktörer i några viktiga ursprungs-

²⁶ Se avsnitt 6.1.1.

²⁷ Se avsnitt 6.4.

²⁸ Se avsnitt 7.2.

länder kan utformas.²⁹ Kostnaderna för detta uppdrag förväntas kunna ligga inom befintliga ramar.

Kommittén föreslår att regeringen ger Svenska institutet i uppdrag att ytterligare utveckla hemsidan *Working in Sweden*.³⁰ Svenska institutets uppdrag bör också vidgas till att även innefatta riktad information om Sverige till tidigare migranter i Sverige. Kommitténs bedömning är att detta utvecklingsarbete kan ske inom gällande ramar.

8.3 Jämställdhets- och barnkonsekvensanalys

I kommitténs delbetänkande³¹ finns en beskrivning av hur migration påverkar familjen, könsroller och barn. Analysen nedan utgår från denna beskrivning och avser framför allt vilken påverkan kommitténs förslag kan få i dessa hänseenden.

8.3.1 Jämställdhet och cirkulär migration

Kvinnor och män migrerar i ungefär lika stor omfattning och har gjort i stort sett lika många cirkulära flyttningar.³² Som beskrivs i direktiven kan kvinnor till följd av att maken migrerat, få större möjlighet att bestämma över sitt eget liv, vilket i längden kan bidra till ökad jämställdhet och utveckling. I vissa fall kan dock kvinnliga migranter befinna sig i en mer utsatt situation än manliga migranter. Förslagens effekter på jämställdheten beror delvis på varifrån migranten kommer och vilka förutsättningar som gäller där för män respektive kvinnor. Generellt sett kan invandring från många länder till Sverige ge ökad möjlighet till exempelvis utbildning och arbete. Detta kan påverka framför allt kvinnors möjlighet till jämställdhet. Vid en återvandring kan detta även på sikt komma att påverka jämställdhetsfrågan i hemlandet.

Förslagen om att underlätta för cirkulär migration och därmed bidra till utvecklingen i hemlandet gynnar både kvinnor och män. Exempelvis innebär en tryggare tillståndsform en möjlighet att återvända till Sverige om ett försök att återvända till hemlandet misslyckas. Denna flexibilitet kan ge framför allt utländska kvinnor

²⁹ Se avsnitt 7.3.5.

³⁰ Se avsnitt 7.3.6.

³¹ SOU 2010:40 s. 162–164.

³² Se SOU 2010:40 s. 84 f och 87.

med permanent uppehållstillstånd större möjlighet att bestämma över sitt liv och därigenom i förlängningen leda till en ökad jämställdhet.

De justeringar i regelverket för arbetskraftsinvandrare och internationella studenter som föreslås torde påverka män och kvinnor i samma omfattning. Förslaget om att medföljande till gäststudenter ska kunna arbeta under vistelsetiden innebär att båda parter har en möjlighet att bidra till familjens försörjning, vilket kan skapa mer jämlika förhållanden.

Ett förslag går ut på att det bör införas en tjänst för att hitta de billigaste sättet att föra över pengar till ett annat land.³³ Jämfört med män skickar kvinnor oftare en större andel av sin inkomst till ursprungslandet. Dessa medel kan bidra till utvecklingen i ursprungslandet och för framför allt en kvinna kan det ge en starkare ställning både i familjen och i hemlandet.

Ett annat förslag handlar om stöd till företagare med utländsk bakgrund att starta företag i ursprungslandet.³⁴ Ett sådant stöd ska vara könsneutralt. I vissa länder kan det vara särskilt svårt för kvinnor att få det stöd som krävs för att starta ett företag. Stöd i Sverige kan därför särskilt påverka kvinnors möjligheter att starta företag i ursprungslandet.

8.3.2 Barn och cirkulär migration

En viktig svensk rättsprincip, som också återspeglas inom utlänningsrätten, är att hänsyn ska tas till barns bästa. Principen återfinns i olika internationella överenskommelser, bl.a. FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som ratificerades av Sverige 1990. En av barnkonventionens grundpelare är principen om barnets bästa.³⁵ Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet. Någon mer preciserad definition vad som avses med barnets bästa finns inte. Detta beror på att vad som är barnets bästa varierar från ett samhälle med dess specifika kultur, sociala och ekonomiska struktur, till ett annat.

³³ Se avsnitt 6.3.1.

³⁴ Se avsnitt 4.5.2.

³⁵ Artikel 3.

En annan viktig princip i barnkonventionen handlar om barnets behov av och rätt till båda sina föräldrar. Det uttalas i konventionen att familjen är den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för alla dess medlemmar och särskilt viktig för barnets utveckling och välfärd. En bestämmelse som utmynnar ur denna princip är att flyktingbarn som skilts från sina föräldrar har rätt till skydd och bistånd. Detta består bl.a. i att spåra föräldrar eller andra familjemedlemmar till ett flyktingbarn för att kunna få den information som är nödvändig för att barnet ska kunna återförenas med sin familj.³⁶

En annan utgångspunkt i barnkonventionen handlar om respekten för barnets fulla människovärde och integritet. Visserligen växer barn upp med mycket olika ekonomiska, politiska och religiösa förutsättningar, men varje barn har ändå rätt att bli bemött med respekt och få samma skydd för sin integritet. Barn ska inte ses som bihang till föräldrarna eller passiva mottagare av föräldrarpåverkan, utan det är fråga om unika individer med egna behov.³⁷

I en migrationsprocess är barn underordnad de vuxnas beslut. Det är föräldrarna som tar initiativ till migration även om barnens framtid ofta används som argument. Den bakomliggande orsaken till beslutet om migration och vilka förhållanden familjen lämnar har naturligtvis betydelse för hur barnet upplever processen. Överlag innebär dock en migrationsprocess en stor påfrestning för ett barn oavsett vilken kategori det tillhör. Att byta hemland kan liknas vid ett krisförlopp där individen går igenom olika faser. Som migrant förlorar barnet till viss del sitt tidigare nätverk, sin integritet och sitt språk. Känslan av identitet ändras också genom att barnet blir invandrare i det nya landet. Samtidigt finns det för barnet positiva drivkrafter och effekter av migration. En förflyttning kan innebära nya möjligheter till utbildning, arbete, sjukvård och bättre levnadsstandard.³⁸

En migrationsprocess kan innebära att familjen, som den sett ut i ursprungslandet, splittras. Det kan exempelvis handla om barn som är kvar i hemlandet hos anhöriga, medan föräldrarna för längre eller kortare tid arbetar i ett annat land. I barnkonventionen uttrycks som ett grundläggande behov hos barn ett stabilt och varaktigt förhållande till båda sina föräldrar. Beroendet av föräldrarna är desto större ju yngre barnet är. I forskningen finns en samstämmighet

³⁶ Artikel 22.2.

³⁷ SOU 1996:115 *Barnkonventionen och utlänningslagen*, s. 38.

³⁸ Se närmare delbetänkandet SOU 2010:40 s. 162 ff.

om att kontinuiteten i barnets relation till föräldrarna i själva verket är ett av barns allra mest grundläggande behov och att det utgör basen för barnets personlighets- och identitetsutveckling.³⁹ När föräldrarna inte finns till hands kan det i stället finnas andra vuxna i barnets närhet som tar över denna roll. Det är exempelvis vanligt i Kina att barnen bor hos mor- och farföräldrar på hemorten medan föräldrarna arbetar i städerna.

En slutsats i vårt arbete är att det för att främja cirkulär migration och därigenom stimulera utvecklingen i ursprungsländerna måste möjliggöras för globala familjer att skapa ett vardagsliv över nationella gränser. Förslagen går till stor del ut på att skapa trygghet och underlätta för den som vill växla boende mellan länder. Förslaget om en mer flexibel form av permanent uppehållstillstånd och även förslagen om mer flexibilitet i reglerna för arbetskraftsinvandrare kan möjliggöra för familjer att i större mån behålla kontakten med sitt ursprungsland och det sociala nätverk som där finns. En ökad möjlighet till bibehållen kontakt med hemlandet och anhöriga är positivt även för ett barn. Vidare kan en tryggare tillståndsform skapa förutsättningar för en önskad återvandring och detta kan få särskilt stor betydelse för familjer där barnet finns kvar i hemlandet.

Ett mer flexibelt regelverk för arbetskraftsinvandring samt ökade möjligheter för medföljande till internationella studenter att arbeta under vistelsetiden är förslag som troligen kan möjliggöra för migranter att i ökad mån ta med sig sina barn till Sverige. Som beskrivits ovan innebär migration i sig en påfrestning för barn, men ger samtidigt flera positiva effekter. Vi bedömer att våra förslag om att underlätta för cirkulär migration i huvudsak kan påverka barn positivt. Samtidigt har det i vår kartläggning av cirkulär migration visat sig att det är få barn bland cirkulärmigranterna.⁴⁰

³⁹ SOU 1996:115 s. 41 samt Freud och Burlingham (1973).

⁴⁰ SOU 2010:40 s. 78 f.

8.4 Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.⁴¹ Integrationspolitiken har varit fokuserad på olika områden som exempelvis fler i arbete och fler företagare.⁴²

En ökad möjlighet till rörlighet och en flexibilitet i regelverket kring migration kan öka förutsättningarna för en lyckad integration.⁴³

⁴¹ Prop. 2009/10:1 utg.omr. 13 s. 14.

⁴² Regeringens skrivelse 2009/10:233, Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration.

⁴³ Se även avsnitt 7.3.4.

9 En framtida politik för cirkulär migration och utveckling

Migration har alltid funnits, men migrationsrörelsernas omfattning och räckvidd har varierat över tid. Förklaringen till varför människor flyttar ryms inom många olika områden, det kan handla om flykt undan förtryck, en strävan efter en förbättrad ekonomisk situation, en önskan om ökad frihet och trygghet eller om kärlek och personlig utveckling. Sammantaget handlar det oftast om att skapa ett bättre liv med ökad livskvalitet för sig själv och sin familj. Det finns många exempel, både historiska och nutida, som visar att migration kan påverka utvecklingen, såväl för individen som i ursprungslandet och i destinationslandet.

Vi har med våra förslag valt att stimulera och ge stöd till de processer som redan pågår med cirkulär migration och migranternas positiva påverkan på utvecklingen såväl i Sverige som i ursprungslandet.

Många mönster och företeelser inom migrationsområdet kan spåras långt bakåt i tiden. Det är framför allt unga personer som flyttar. Många av dem som flyttar särskiljer sig från dem som stannar genom att vara mer positivt inställda till förändringar. Det är mindre vanligt att hela familjer flyttar. Samtidigt finns också en del nya mönster inom migrationsområdet som ställer krav på den framtida politiken. I dag sker flyttningen i allt större omfattning över en nationsgräns. Globaliseringen och den snabba utvecklingen inom kommunikationssamhället har gjort att fler migranter kan komma långväga ifrån. Förra året kom arbetskraftsmigranter från över hundra olika länder utanför EU/EES till Sverige. Den globala arbets- och utbildningsmarknaden gör dessutom att det blir vanligare att man rör sig mellan länder flera gånger. En flyttning har långt ifrån alltid målet att övergå i ett livslångt boende i det nya landet. Allt fler migranter rör sig in och ut ur olika samhällen och tar därmed med sig sin egen kompetens och erfarenheter.

Den snabba teknikutvecklingen har skapat helt andra möjligheter för migranter att billigt och enkelt ha nära kontakt med familj och vänner i ursprungslandet och på andra platser på jordklotet. En migrant kan i dag delta i samhällsdebatten och samhällsutvecklingen i såväl det land man flyttat till som i ursprungslandet via Internet och sociala medier. Den nya tekniken skapar ett virtuellt civilsamhälle med deltagare och aktörer oberoende av geografiska gränser. Detta är en spännande utveckling och en verklighet som kräver nya förhållningssätt.

Det har under senare år, även om det inte är något nytt i historien utan exemplen är oräkneliga, växt fram en ny medvetenhet om att migranter i mycket kan vara bärare av innovationer och utveckling mellan länder. Denna nya medvetenhet innebär att det finns en ökande efterfrågan på bryggor mellan migrationspolitik och politik för global utveckling. En migrants flyttning till Sverige kan påverka utvecklingen i det landet han eller hon kommer från och ett aktivt stöd till inflyttade migranter i Sverige kan också vara ett stöd till utvecklingen i ursprungslandet. Denna insikt bör påverka utformningen av svensk utvecklingspolitik framöver.

Cirkulär migration, att man flyttar fram och tillbaka över nationsgränser, är en viktig del av kompetensöverföringen och utbytet av erfarenheter mellan länder. Men det finns även direkta ekonomiska implikationer av migration som har stor betydelse för migranternas familjer som har stannat i ursprungslandet. Förutom för den egna familjen kan dessa hemsända pengar ha stor betydelse för hela samhällsekonomin. Vi bidrar, med vårt förslag att skapa en hemsida med stöd för migranter att hitta så billiga former som möjligt för att sända pengar till sina familjer i hemländer, till att en större del av migranternas pengar når hem till familjen. Vi tror att det i framtiden kommer att behöva tas fram fler finansiella tjänster som på olika sätt medverkar till att remitteringarnas bidrag till utveckling blir ännu större.

Vi anser att det är allt viktigare att vi i våra ansträngningar att påverka utvecklingen i länder, där vi tycker att en utveckling behöver främjas, inser att diasporor från dessa länder som nu finns i Sverige ska involveras i detta förändringsarbete. Bland dem finns många individer och intressegrupper som ideellt arbetar för positiv förändring av sina ursprungsländer eller lokala samhällen. Vi har tagit viktiga steg i denna riktning genom att föreslå stipendier och stöd till personer i diasporan som vill och kan göra en insats för utvecklingen i ursprungslandet. Vi föreslår också att sammanslut-

ningar av personer i diasporor och diasporaorganisationer ska kunna få ett stöd motsvarande de pengar de själva har samlat in, när de genom sitt kollektiv vill göra en adekvat insats för utvecklingen i sitt ursprungsland. Vi föreslår också att det ska inrättas ett resurscenter i Sverige för diasporaorganisationer vilket ska vara ett stöd för diasporor i deras arbete med olika former av utvecklingsinsatser i sina ursprungsländer.

Vi anser att det fortsättningsvis bör tas fler steg i den här riktningen. Utvärderingar av den verksamhet som våra förslag leder till bedömer vi kommer att innebära att vi kan gå vidare med en sådan politik. Vi anser att stöd till diasporor i Sverige är ett viktigt tillskott till politiken för utveckling i ursprungsländerna och om vi på bästa sätt kan ta tillvara diasporor och migranternas erfarenheter och kunskap, kan dessa både vara ett värdefullt tillskott till svensk utveckling och innebära en kanal ut från Sverige av idéer och energi till positiv förändring av ursprungsländerna. Vi har sett exempel på länder som misslyckats arbetsmarknaden med att integrera migranter och där migranter inte har kommit in på arbetsmarknaden fullt ut, vilket istället lett till sociala klyftor och samhällsproblem.

En betydelsefull del av vårt uppdrag är att främja den cirkulära migrationen in och ut från Sverige. En viktig utgångspunkt för cirkulär migration är självfallet en migrationspolitik som gör det möjligt och attraktivt för framtida cirkulärmigranter att komma till Sverige. Vi vill understryka att alla migranter, oberoende av vilken anledningen var att de flyttade till Sverige och på vilka grunder de har fått uppehållstillstånd här, kan bli cirkulärmigranter eller på annat sätt bidra till utvecklingen i sina ursprungsländer. Även om de inte tillhör kommitténs huvudsakliga målgrupp, kan även svenskar som är födda här bli cirkulärmigranter om de flyttar från Sverige och kommer tillbaka igen. Även dessa kan på olika sätt bidra till utvecklingen och de berörs till delar av kommitténs förslag.

En förutsättning för att migranter som kommer till Sverige ska bidra till utveckling är att de under sin tid här har ett adekvat arbete som motsvarar deras kvalifikationer och inte hindras av diskriminering. En lyckad integration är också en förutsättning för en lyckad cirkulär migration. Det är en stor politisk utmaning att se till att tiden i Sverige inte kännetecknas av att individens kompetens urholkas ("brain-waste").

Vi anser att alla grupper av migranter oberoende av vilken deras orsak har varit för att migrera till Sverige har en roll att spela för utvecklingen i sina ursprungsländer, men att det är några grupper

av migranter som är speciellt viktiga som cirkulärmigranter. Arbetskraftmigranter är i många fall cirkulärmigranter och bygger på sin kompetens och erfarenhet under sin tid i Sverige. Internationella studenter utbildar sig i Sverige och kommer tillbaka till sitt hemland med nya kunskaper. Egna företagare som startar verksamhet i sitt ursprungsland bidrar till utvecklingen och sysselsättningen i ursprungslandet.

Vi har tagit några viktiga steg för att justera och förbättra regelverket i syfte att göra arbetskraftsinvandring enklare och mer attraktivt. Sverige behöver mer arbetskraft och vi tror att fler kan komma hit. Vi måste göra Sverige ännu mer attraktivt för arbetskraftsinvandring och det nya regelverk vi har måste vårdas och eventuellt missbruk från arbetsgivare beivras.

Internationella studenter är en viktig grupp för cirkulär migration och utveckling och vi har därför lämnat flera förslag för att underlätta för dessa. Fler studenter från tredje land, och speciellt från de länder med vilka vi bedriver ett utvecklingssamarbete, ska med stipendier kunna studera vid svenska universitet och högskolor. Partner till studenter som kommer hit ska kunna få arbetstillstånd. När studierna är klara ska man ha längre tid på sig att finna ett arbete i Sverige. De åtgärder vi föreslår är ett steg för att göra Sverige än mer attraktivt för internationella studenter. Sverige blir rikare av internationella studenter och de är viktiga bärare av kunskap och utveckling.

Egna företagare med utländsk bakgrund föreslår vi ska få bättre stöd genom rådgivning, bildande av nätverk och mentorskap när de vill starta en verksamhet utomlands. Det kan de i dag få för att starta företag i Sverige, men vi föreslår att det befintliga stödet ska utökas till att även omfatta försöken att etablera sig utanför nationsgränsen. Vi utesluter inte att denna rådgivande verksamhet kommer att visa att vi i ett längre perspektiv kan behöva ge dem ett ytterligare stöd.

Ett helt centralt område för att cirkulär migration ska kunna bidra till utvecklingen såväl här i Sverige som i ursprungslandet är att förutsättningarna för cirkulär migration underlättas. Vi har några förslag i den riktningen. Vi anser att det svenska medborgarskapet är det slutliga och högsta stadiet av anknytning till nationalstaten Sverige, men om man har haft skäl att avsäga sig det svenska medborgarskapet i samband med att man har lämnat Sverige föreslår vi att det ska vara lättare att kunna återfå ett svenskt medborgarskap. Vi föreslår också att en person med permanent uppehålls-

tillstånd i Sverige ska kunna behålla detta under fem år även om bosättningen i Sverige upphör. I dagsläget är det enbart flyktingar och annan skyddsbehövande som har en sådan möjlighet och då enbart under två år. Vi föreslår alltså att samtliga ska få tillgång till denna möjlighet samt förlänger tiden till fem år för att därigenom underlätta för cirkulärmigranter. Vi anser att det finns mycket som talar för att ett permanent uppehållstillstånd ska vara just permanent och att ytterligare steg i den riktningen är nödvändiga för att fortsatt göra Sverige attraktivt för såväl migranter som cirkulärmigranter. Vi anser det nödvändigt att en diskussion fortsätter om hur rätten för tredjelandsmedborgare att vara bosatt i Sverige ska vara utformad.

Ett annat centralt område för att underlätta för cirkulärmigranter är att intjänade rättigheter ska kunna tas med vid flyttningen. Det svenska systemet för social trygghet är organiserat efter två linjer, det som är baserat på arbete i Sverige och det som baseras på bosättning här. I allt väsentligt vad gäller pensionen så är det man genom arbete har tjänat in portabelt vid bosättning i ett annat land. Det här politikområdet är under utveckling inom EU mot att EU ska fungera som ett gemensamt geografiskt område där alla rättigheter är portabla. Vi tar ett steg i den riktningen i och med att vi föreslår att det ska vara möjligt att under vissa förutsättningar kunna söka arbete i tredje land under tre månader med ersättning från a-kassa. Det praktiska genomförandet av detta måste dock utredas vidare. Det är vår övertygelse att politikutvecklingen i och med de nya migrationsmönstren måste fortsatt gå mot att portabiliteten av sociala rättigheter ökar.

För en cirkulärmigrant är det också av största vikt att han eller hon efter att ha bott en period utomlands på ett enkelt sätt kan träda in igen i vårt system med social trygghet. Vi anser att det ska vara möjligt att behålla sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI) under längre tid och därmed vid en återflyttning till Sverige återfå den nivån. Detta skulle göra det enklare och mer attraktivt att arbeta i tredje land under en period och sedan återkomma till Sverige igen. Hur detta system i detalj kan utformas överlämnar vi till den sittande parlamentariska socialförsäkringsutredningen att närmare lämna förslag på.

Den genomgång vi har gjort av såväl det sociala trygghetssystemet som de nya mönster med transnationella familjer, samt utifrån de diskussioner vi har haft i kommittén, leder till slutsatsen att en fortsatt övergripande diskussion om hur vi i framtiden ska se på

bosättningsbegreppet är nödvändig. Betydelsen av detta sträcker sig över flera delar av samhället och flera politikområden. Vi tror att det inom en inte alltför avlägsen framtid kan finnas behov av att på allvar överväga och ompröva om bosättning, så som det nu definieras, fortsatt kan vara det som betecknar anknytningen till Sverige. I en rörlig värld där det är möjligt att ha ett fungerande vardagsliv i flera olika länder, och där möjligheterna att arbeta på distans och att arbetspendla både korta och långa sträckor hela tiden ökar, ska inte regelverket kring bosättning på olika sätt utgöra hinder. Våra regler måste vara utformade efter människors faktiska levnadssituationer och rörelsemönster. Att möjliggöra för globala familjer att upprätthålla ett vardagsliv som ibland kan sträcka sig över flera olika länder ser vi som en stor politisk utmaning framöver och diskussionen om detta måste fortsätta.

Internationellt är det svenska regelverket för arbetskraftsinvandring unikt i sin utformning genom att tillåta arbetskraftsinvandring på samma villkor till alla sektorer av arbetsmarknaden där det kan finnas ett behov av arbetskraft från tredje land. Vi ser nu att cirkulär migration är nästa reform där Sverige kan vara ett föregångsland genom att främja spontan cirkulär migration. Vi vill att regeringen ska fortsatt verka för att den här formen av cirkulär migration ska kunna få fotfäste även inom EU och globalt.

Vi vill också påminna att det finns en annan sida av myntet cirkulär migration och utveckling, som vi inte har berört så mycket, och det är att migranter födda i Sverige på motsvarande sätt genom sin cirkulära migration för med sig kompetens, innovationer och erfarenheter som bidrar till utvecklingen av Sverige. Vi menar att det kan finnas anledning att även för den här gruppen verka för att förenkla den cirkulära migrationen.

Migration har alltid funnits, men utvecklingen har gjort att rörligheten nu i större utsträckning än någonsin tidigare är global. Ny teknik gör också att det går att hålla kontakten med vänner och familj över hela världen på ett sätt som tidigare var otänkbart. Kommittén är övertygad om att denna rörlighet och kontakt mellan länder är en stor tillgång som bidrar till utveckling, kreativitet, tolerans och innovationer. Migration kan bidra till att göra samhällen bättre och mer framgångsrika.

När människors sätt att röra sig och att migrera mellan olika länder är i ständig förändring är det viktigt att politiken följer med. En framtidsinriktad och modern politik för migration och utveckling måste ta avstamp i denna nya rörlighet. Våra system och regel-

verk behöver anpassas efter dessa nya mönster. Kommittén menar därför att det finns ett behov av att fortsatt följa utvecklingen och göra ytterligare förändringar i en riktning som främjar ökad rörlighet, undanröjer hinder och inlåsnings effekter och ökar migrationens utvecklingspotential.

Författningskommentar

1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)5 kap.

5 §

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som under de senaste åtta åren har haft uppehållstillstånd för arbete eller forskarutbildning i sammanlagt fyra år.

Upphållstillstånd får beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning. Om utlänningen ska bedriva näringsverksamhet ska han eller hon ha förmåga att bedriva den aktuella verksamheten.

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.4.3 och 4.6.1.

Paragrafen behandlar permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl och uppehållstillstånd för utlänningar som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning.

Ändringarna i *första stycket* innebär att permanent uppehållstillstånd får beviljas den som under de senaste åtta åren, i stället för som närvarande de senaste fem åren, har haft uppehållstillstånd för arbete eller forskarutbildning i sammanlagt fyra år. Detta innebär att längre och fler avbrott kan göras i kvalificeringsperioden än vad som i dag är möjligt. Även den som exempelvis varit sjukskriven eller föräldraledig en längre tid under de fyra kvalificeringsåren kan kompensera detta genom ytterligare uppehållstillstånd för arbete enligt undantagsregeln i 6 kap. 2 b §.

Första stycket ska även omfatta den föreslagna nya tillståndformen för utbildning på forskarnivå enligt 5 kap. 10 § denna lag samt 4 kap. 7 c § utlänningsförordningen.

10 §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för arbete, forskarutbildning, studier, besök eller för att bedriva näringsverksamhet.

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.6.1.

Paragrafen anger vissa situationer när tidsbegränsade uppehållstillstånd får beviljas.

Ändringen innebär att bestämmelsen även ska omfatta den föreslagna nya tillståndsformen för utbildning på forskarnivå som närmare regleras i 4 kap. 7 c § utlänningsförordningen.

15 a §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § eller motsvarande äldre bestämmelser avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut, om utlänningen vistas här och

1. sedan minst tre månader har en anställning som uppfyller de krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket och avser en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället, eller

2. a) sedan minst tre månader har två anställningar som tillsammans uppfyller de krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket 1 och var och en uppfyller de krav som anges i första stycket 2 samma paragraf, eller

b) sedan minst tre månader haft två på varandra följande anställningar som var och en uppfyller de krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket, och

c) en av dessa anställningar uppfyller de krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket och avser en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får även beviljas en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § eller motsvarande äldre bestämmelser avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut, om utlänningen vistas här och enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1 eller andra stycket har stark anknytning till en person som beviljats uppehållstillstånd enligt 1 eller 2.

En ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt första stycket eller andra stycket ska ha kommit in till Migrationsverket senast fyra veckor efter det att beslutet att avslå ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande har vunnit laga kraft.

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.4.4.

Paragrafen behandlar i vilka fall en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande avslagits, kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete.

Enligt förslaget i första stycket *första punkten* ska utlänningen ha en anställning som uppfyller de krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket sedan minst tre månader, i stället för nu gällande sex månader.

I *andra punkten*, som är ny, införs en möjlighet att uppfylla kraven för spårbyte genom att under handläggningstiden ha två anställningar. Det kan enligt a) vara fråga om att utlänningen samtidigt under tremånadersfristen ha två anställningar som tillsammans uppfyller försörjningskravet i 6 kap. 2 § första stycket 1 och som var och en uppfyller kravet på att lönen, försäkrings-skyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen enligt första stycket 2 samma paragraf. Det kan vidare enligt b) vara fråga om två på varandra följande anställningar som var och en uppfyller de krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket. Dessutom ska enligt c) en av dessa anställningar avse en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället. Den sökande måste alltså ha ett arbetserbjudande avseende en av de tidigare anställningarna ett år framåt som uppfyller kraven enligt 6 kap. 2 § första stycket.

Bestämmelsen om att uppehållstillstånd kan beviljas en utlänning som har anknytning till en person som beviljats uppehållstillstånd enligt nuvarande punkten 1 har flyttats till *andra stycket*. Vidare har det tagits in en hänvisning även till punkten 2.

Tidsgränsen för när ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd ska ha kommit in till Migrationsverket rekommenderas ändras från två veckor till fyra veckor. Bestämmelsen har flyttats till *tredje stycket* och hänvisar till första och andra stycket.

18 §

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Det som föreskrivs i första stycket gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller annan skyddsbehövande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket,

4. utlänningen kan beviljas eller har tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–3 eller andra stycket har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

6. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som med stöd av 10 § har beviljats en utlänning i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket,

7. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a §,

8. utlänningen med stöd av 10 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier eller forskarutbildning och antingen slutfört studier motsvarande 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning, eller

9. det annars finns synnerliga skäl.

Det som föreskrivs i första stycket gäller inte heller om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett slag av arbete där det råder stor efterfrågan på arbetskraft. En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller att det annars finns särskilda skäl.

Vid skälighetsbedömningen enligt andra stycket 5 ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som ska avvisas eller utvisas enligt dom eller beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i 15 a §, 8 kap. 14 § och 12. kap. 18–20 §§.

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.6.1.

Paragrafen reglerar när en ansökan om uppehållstillstånd som gjorts i landet får beviljas.

Ändringen i andra stycket *punkten 8* innebär att undantaget även ska omfatta, den nya föreslagna tillståndsformen, tidsbegränsat uppehållstillstånd för forskarutbildning. Undantaget gäller utan begränsning till viss eller vissa grunder för uppehållstillstånd.

6 kap.

2 b §

Den sammanlagda tillståndstiden enligt 2 a § andra stycket får vara längre än fyra år om det finns särskilda skäl.

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.4.2.

Paragrafen, som är ny, möjliggör längre sammanlagd tillståndstid än fyra år om det finns särskilda skäl.

Migrationsverket har att närmare bedöma när det finns särskilda skäl. Det kan exempelvis vara fråga om personer som inte har för avsikt att bosätta sig i Sverige och alltså inte uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd, men som periodvis, under kortare tid vill arbeta i Sverige. Typfallet torde vara en person som är anställd utomlands och som vill arbeta i Sverige upprepade gånger. En annan situation som kan omfattas är när en person under sin kvalificeringsperiod för permanent uppehållstillstånd exempelvis varit föräldraledig eller sjukskriven under en längre tid. Arbetstillstånd under en längre tid bör då ges så att denna person därefter kan komma att ha en sådan anknytning till arbetsmarknaden att ett permanent uppehållstillstånd kan ges enligt 5 kap. 5 § första stycket.

Förslaget påverkar inte det förhållandet att ett arbetstillstånd inte får ges för längre tid än två år och att det inte heller får avse längre tid än anställningstiden.

7 kap.

7 §

Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige

Uppehållstillståndet får dock återkallas tidigast när fem år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde, om utlänningen på föreskrivet sätt till Migrationsverket anmält att uppehållstillståndet ska bestå trots att bosättningen upphör.

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.2.2.

Paragrafen behandlar återkallelse av permanent uppehållstillstånd för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige.

I *andra stycket* föreslås en ny undantagsregel som innebär att uppehållstillståndet får återkallas tidigast när fem år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde, om utlänningen på föreskrivet sätt till Migrationsverket anmält att uppehållstillståndet ska bestå trots att bosättningen upphör. Det tidigare undantaget för flyktingar och annan skyddsbehövande ska inte längre gälla. Undantaget kan tillämpas av alla migranter oavsett på vilken grund det permanenta uppehållstillståndet beslutats. Detta gäller även personer som fått bidrag för bosättning i annat land enligt förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land.

Av förslaget till ny bestämmelse i 4 kap. 23 a § utlänningsförordningen (2006:97) framgår att en anmälan om att permanent uppehållstillstånd ska bestå trots upphörd bosättning i Sverige ska ges in till Migrationsverket senast en vecka före utresan och ska innehålla uppgift om utresedagen. Om utresan ställs in eller skjuts upp ska detta anmälas senast den tidigare uppgivna utresedagen.

Det bör inte vara möjligt för en person som tillämpar undantaget att återvända till Sverige, innan femårsfristen löpt ut, några få dagar för att därefter anmäla om en ny frist. När tidsfristen väl börjat löpa kan den endast avbrytas genom att den enskilde återvänder till Sverige med avsikt att bosätta sig i landet. Därefter är det möjligt att göra en ny anmälan enligt undantagsregeln om bosättningen i Sverige åter upphör.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslagen i betänkandet är av varierande karaktär och omfattning. På grund härav är det svårt att bedöma tiden för lagstiftningsfrågornas fortsatta behandling. Vi lämnar därför inget förslag på dag för ikraftträdande.

Enligt förslaget ska nuvarande bestämmelsen i 7 kap. 7 § andra stycket upphöra att gälla. För de flyktingar eller annan skyddsbehövande som, före ikraftträdandet, flyttat från Sverige behövs en övergångsordning. Även denna grupp bör omedelbart vid ikraftträdandet omfattas av den längre tidsfristen om fem år. Ett permanent uppehållstillstånd för en flykting eller annan skyddsbehövande vars bosättning i landet upphörde senast dagen före ikraftträdandet får därför återkallas tidigast när fem år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde. Eftersom det inte tidigare funnits någon anmälningsplikt ska detta gälla trots att någon anmälan inte har gjorts.

De föreslagna ändringarna ska i övrigt tillämpas vid prövning som sker från och med den dag då de nya reglerna träder i kraft (jfr RÅ 1991 ref 1). Det finns därför inte något ytterligare behov av övergångsbestämmelse.

2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

9 §

Den som har fyllt arton år och som har förlorat eller befriats från sitt svenska medborgarskap återfår detta genom anmälan, om han eller hon

- 1. har permanent uppehållstillstånd i Sverige,*
- 2. haft hemvist här i landet under sammanlagt tio år, och*
- 3. sedan två år har hemvist här i landet.*

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.3.2.

Paragrafen gör det möjligt för en person som har förlorat eller befriats från sitt svenska medborgarskap att, under vissa förutsättningar, återfå svenskt medborgarskap efter ett anmälningsförfarande.

Enligt gällande rätt är ett av kraven för återvinning att personen före arton års ålder haft hemvist här i landet under sammanlagt tio år. Enligt *punkten 2* ska det inte längre vara nödvändigt att hemvistiden om tio år varit förlagd före arton års ålder.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslagen i betänkandet är av varierande karaktär och omfattning. På grund härav är det svårt att bedöma tiden för lagstiftningsfrågornas fortsatta behandling. Vi lämnar därför inget förslag på dag för ikraftträdande.

Den föreslagna ändringen ska tillämpas vid prövning som sker från och med den dag då de nya reglerna träder i kraft (jfr RÅ 1991 ref 1). Det finns därför inte något behov av övergångsbestämmelse.

Reservationer

Reservation

av ledamoten Kalle Larsson (v).

Vi lever i en tid då den galopperande internationella kapitalismen ständigt söker underlägga sig nya samhällsområden och finna nya sätt att maximera vinsterna för det fåtal som äger och kontrollerar det internationella storkapitalet. Krig rasar i det internationella ekonomiska systemets utkanter och miljöförstöringen accelererar då det driver upp vinstmarginalerna. Människor drivs från hus och hem på grund av storföretagens härjningar, miljöförstöring och krig om naturresurser och blir då migranter, sällan av helt fri vilja. Arméer av fattiga och arbetslösa i de utnyttjade delarna av världen pressas eller tvingas att söka sig till andra länder och kontinenter för att försörja sig själva och de sina. De blir lätta villebråd för de företag som styrs från den rika världen och som söker billig arbetskraft för att hålla nere löner och dämpa krav om bättre arbetsvillkor och anställningsförhållanden.

I en sådan tid krävs, förutom arbetet för en rättvisare världsordning, att de lagar och regler som används för att underlätta människors rörlighet instiftas med hänsyn till den ojämlika maktrelation som finns mellan de företagare som vill importera arbetskraft för att tjäna pengar och de som behöver arbeta för att klara sin försörjning. Det är avgörande med metoder för att komma tillrätta med utnyttjande och för att stärka migranternas rättigheter.

Begreppet cirkulär migration har blivit lite av ett modebegrepp och kan rymma både det ena och det andra. Den huvudsakliga inriktning som kommittén valt, att underlätta människors rörlighet över gränser, delar jag i allt väsentligt. Ett tydligt försvar av asylrätten är därvidlag helt avgörande – att den absoluta rätten att få skydd undan förföljelse inte får tillåtas inskränkas och måste försvaras och här borde kommittén kunnat vara (ännu) tydligare. Med

mindre än det faller man i fällan att göra migrationen till en fråga om lönsamhet – för individen och/eller för samhället. Det kan i sin tur leda i riktning mot en konjunkturanpassad migrationspolitik som riskerar att underminera den konventionsstadgade rätten till skydd undan förföljelse. Människor – främst från andra länder – blir då snabbt degraderade till varor vars arbetskraft är det enda som ger dem värde, vilket skapar en synnerligen ojämlig maktbalans mellan den enskilde migranten och det företag denna jobbar åt.

Allt för ofta är en bristande maktanalys i detta avseende kännetecknande för hur begreppet cirkulär migration används. Talet om en situation där alla, såväl migranten som hemlandet, mottagande land och arbetsgivare vinner på processen får milt uttryckt sägas vara undantag. Med ökad rörlighet följer således en risk för utnyttjande av människor. Om Sverige ska vara ett attraktivt land att komma till måste vi ha ett regelverk som ser till att ordning och reda råder på arbetsmarknaden. Skrupelfria arbetsgivare ska inte hänsynslöst kunna utnyttja utländska arbetare eller använda dem i syfte att pressa ned löner och arbetsvillkor. Sådan osund konkurrens drabbar inte bara löntagarna utan även mer seriösa företag.

Detta sagt, är människors möjlighet att röra sig mellan olika länder i grunden positiv och det som kan göras för att underlätta den bör också göras. Människor som har kommit från andra länder till Sverige för att arbeta har bidragit till en positiv utveckling i vårt land, och i vart fall ofta för sig själva och sin familj. Vi kommer att behöva fler som är beredda att komma hit och arbeta framöver. Hindren för att röra sig fritt måste minska, och här är jag såväl principiellt som i huvuddelen av de förslag kommittén lämnar helt överens med majoriteten.

Jag menar att Sverige behöver en väl fungerande arbetskraftsinvandring. Därför måste ett nytt regelverk som hindrar rovdrift av utländska arbetare och som värnar den svenska arbetsmarknadsmodellen skapas. För två år sedan beslutade en riksdagsmajoritet bestående av högerpartierna och Miljöpartiet om nya regler för arbetskraftsinvandringen. Reglerna har öppnat för en oacceptabel exploatering av utländska arbetare. Det har dessvärre legat utanför kommitténs mandat att diskutera hur mer grundläggande förändringar av reglerna för arbetskraftsinvandring skall se ut. Men kommittén har valt att diskutera en del av de regelverk som har beröring med arbetskraftsinvandring, dock utan att komma med egentligen några konkreta förslag för att komma till rätta med utnyttjanden

och missbruk av systemet från oseriösa företags sida. Det är dessa delar jag berör i denna reservation.

Ställ högre krav på oseriösa arbetsgivare

De som kommer till Sverige för att arbeta har hamnat i en orimlig beroendeställning till sina arbetsgivare. Huvudargumentet för regeländringen var att det måste bli lättare för arbetsgivare att rekrytera specialister från länder utanför EU. Men nu visar det sig att det ju inte alls var "specialister" som rekryterades. Med undantag av datatekniker är det framför allt arbetare utan yrkesutbildning som rekryterats till låglönebranscher. Bärplockare, städare, restaurangbiträden och diskare är stora grupper.

Få kan ha missat de mardrömslika förhållanden som alltför många, främst asiatiska bärplockare, hamnat i. De tvingades återvända hem blåsta på lön, kränkta och hårt skuldsatta. Andra har tvingats in i svartarbete under slavliknande förhållanden för att betala sin skuld. Det här har upprört nästan hela svenska folket och gett Sverige ett välförtjänt dåligt rykte. Bäruppköpare och utländska bemanningsföretag lockar bärplockare till Sverige under förespeglingar om god bärtillgång som ger goda förtjänster för några månaders arbete. Ett stort antal fattiga faller för frestelsen i att genom några månaders bärplockning i de svenska skogarna uppnå drömmen att kunna skapa ett bättre liv, för sig själva och anhöriga, i hemlandet. Bärplockarna bekostar ofta själva resan till Sverige och tar lån för att klara detta.

I många fall visar sig dock förespeglingarna falska. Ont om bär och dålig förtjänst, trots extremt långa arbetsdagar, är istället vad många utländska bärplockare fått erfara. De tvingas dessutom betala för kost, logi, ofta undermålig, och transporter under vistelsen i Sverige. Vid dålig bärtillgång utvecklas resan till en mardröm för bärplockarna som får återvända till hemlandet hårt skuldsatta. De åtgärder regeringen hittills vidtagit för att reglera bärplockarnas villkor har uppenbarligen inte fungerat i praktiken. När missförhållanden åter upptäckts genom att bärplockarna själva slagit larm, är det framför allt kommuner, föreningar och enskilda som kommit till undsättning.

Mindre uppmärksammade än bärplockarna är de invandrade arbetare som till usla löner och arbetsvillkor utnyttjas av städfirmor, storkök och restauranger. Det finns gott om arbetssökande städare

och restaurangarbetare i Sverige. När arbetsgivare väljer att rekrytera arbetare från Asien och Nordafrika kan det knappast bero på att det råder brist på dessa "specialkunskaper" i Sverige. I stället handlar det ofta om att de riskfritt kan utnyttjas som billig arbetskraft, utan möjlighet att ställa krav.

För att stävja de värsta formerna av utnyttjande måste en myndighet åter få ansvaret att pröva om det råder brist på arbetskraft innan ett företag får rekrytera utanför EU. Det måste också införas en prövning av ett företags seriositet, även när det gäller utländska entreprenad- och bemanningsföretag, och rimligheten i själva anställningserbjudandet. Arbetstillstånd ska inte beviljas så att det uppstår en koncentration till arbetsplatser där svårigheten att rekrytera arbetare beror på en alltför låg lön, dålig arbetsmiljö eller andra dåliga villkor på arbetsplatsen.

Dessutom måste de anställningserbjudanden som leder till att Migrationsverket beviljar tillstånd göras bindande så att arbetsgivaren inte, när arbetaren väl är på plats, kan ändra förutsättningarna för anställningen utan att det i praktiken går att göra något åt det för den enskilde.

Beroendet av arbetsgivaren måste också minskas på fler sätt. Den invandrade arbetare som slår larm om missförhållanden vad gäller löner eller arbetsvillkor ska inte riskera utvisning och de lagändringar som krävs för detta ska omedelbart göras. Dessutom måste de fackliga organisationerna få kännedom om vilka arbetstillstånd som beviljats så att de kan tillvarata de anställdas intressen.

Människor som kommer hit och arbetar måste garanteras lika rättigheter och villkor som vi själva har. De avtal vi kommit överens om ska gälla i olika branscher ska gälla alla som arbetar där, oavsett nationalitet eller härkomst. Det är en grundläggande rättighetsfråga som borde gå före politisk prestige. Det måste vidare vara möjligt att ta till sanktioner mot oseriösa arbetsgivare som systematiskt utnyttjar invandrad arbetskraft.

Jag reserverar mig mot denna bakgrund mot att kommittén inte vidtar några av de konkreta åtgärder mot oseriösa arbetsgivare som anges ovan.

Migrantarbetarkonventionen

Mänskliga rättigheter gäller alla människor och därför ska migranter omfattas av alla de rättigheter som finns nedtecknade i olika konventioner, också den så kallade Migrantarbetarkonventionen vars fullständiga beteckning är Internationella konventionen för skydd av rättigheter för alla gästarbetare och deras familjemedlemmar.

Migrantarbetarkonventionen är en internationell lag som skyddar migranternas mänskliga rättigheter. Konventionen antogs enhälligt av FN:s generalförsamling i slutet av 1990 och trädde i kraft den 1 juli 2003. Konventionen är tillämplig på både reguljära och irreguljära migranter. Den ska tillämpas under hela migrationsprocessen, innefattande resan till, transit, och vistelsetiden i destinationslandet och återvändandet till ursprungslandet. Konventionen erbjuder bland annat skydd mot slaveri, rätt till skydd av egendom, skydd mot våld och övergrepp, rätt till identitetshandlingar och skydd mot kollektiv utvisning. Man har vidare rätt att bilda föreningar och fackförbund i det land där man är anställd och man har rätt till likvärdig behandling som andra arbetare när det gäller skydd mot uppsägning.

Ingen av rättigheterna i konventionen är visserligen i sig ny utan kan återfinnas i andra kärnkonventioner eller i ILO-konventioner. Det är ändå viktigt att understryka att denna konvention är viktig eftersom den utgör ett sammanhängande ramverk som utgår ifrån migranternas särskilt utsatta situation. Konventionen ger möjlighet för migrantarbetare till ett särskilt klagomålsförfarande i de fall rättigheter i konventionen bryts. Detta är av mycket stor såväl principiell samt praktisk betydelse. Framförallt irreguljära migranter är i dag i vårt samhälle en av de mest utsatta grupperna för diskriminering och kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Att ratificera migrantarbetarkonventionen vore ett mycket viktigt sätt att markera allvaret i viljan att skydda en av de mest sårbara grupperna i EU och dessutom skicka signaler till andra länder att detta är något som Sverige tar på allvar. En ratificering skulle innebära att migranter har tillgång till ett dokument, en konvention i vilken alla specifika rättigheter för migrantarbetare finns samlade. Detta sammantaget med den rapporteringsplikt som finns fastställd enligt konventioner gör att argumentet att rättigheterna i konventionen redan finns lagstadgade på andra ställen faller. En ratificering av konventionen leder till bättre rättigheter för migrantarbe-

tare, klarare och tydligare skyldigheter för stater, viktiga signaler till omvärlden att migranternas rättigheter tas på allvar samt en viktigt skjuts framåt även i EU:s arbete med migrationsfrågor.

Jag reserverar mig därför mot att kommitténs majoritet beslutat inte företräda ståndpunkten att Sverige skall ratificera Migrant-arbetarkonventionen (Internationella konventionen för skydd av rättigheter för alla gästarbetare och deras familjemedlemmar).

Reservation

av ledamöterna Göte Wahlström (s) och Maria Stenberg (s).

I Kommittén för arbetskraftsinvandring, KAKI, diskuterades ingående frågan om "spårbyte" för de personer som under utredning om sin asylansökan med stöd av undantag för arbetstillstånd, "AT-UND", skulle kunna ansöka om att bli arbetskraftsinvandrare till Sverige.

Utredningen landade i att det fanns flera problembilder förknippade med ett spårbyte från asylsökande till arbetskraftsinvandrare. I flera avseenden kom bytet i konflikt med såväl synen på asylsystemet som på regelsystemen inom ramen för det svenska arbetsrättsliga tänkandet.

Utredningsmajoriteten landade i att rättsbegreppen kring asylsystemen löpte risk att gröpas ur då många med stöd av asylansökan gavs möjlighet att efter kort tid förändra sina grundläggande skäl för inresa i Sverige till att istället utgöras av önskemål om att få arbetskraftsinvandra. Detta genom att en ansökan kunde lämnas vid vistelsen i Sverige.

Vidare löpte den sökande stor risk att utnyttjas av cyniska arbetsgivare under sitt arbete inom ramen för arbetstillståndsundantaget. Detta i och med att arbetet är förutsättningen för att den asylsökande ska kunna göra ett "spårbyte".

En rad remissinstanser delade denna oro. Inte minst från löntagarnas organisationer fanns stor oro för effekterna av att lämna det som kännetecknat den svenska arbetsmarknadsmodellen inom området. Denna modell uppkom i och med den stora uppgörelse vilken var en effekt av den tidigare stora arbetskraftsinvandringen. Denna modell hade fungerat allt sedan dess.

En nyttillträdd regering bortsåg från utredningens ställningstagande i denna del och öppnade upp för "spårbyte".

Sedan genomförandet av möjligheten att byta spår från asylsökande till arbetskraftsinvandrad inom ramen för nu gällande regelsystem har en rad problembilder uppdagats. Från löntagarorganisationerna har påvisats hur många med invandrarbakgrund utsatts för hårt tryck genom att tvingas acceptera anställningsvillkor långt under gällande avtal. Detta har kunnat ske genom att bland annat dubbla avtal tagits fram från cyniska arbetsgivare.

Den enskilde har ofta hamnat i ett svårt beroendeförhållande till sin arbetsgivare genom att ev. kommande uppehållstillstånd är knutet till relationen mellan arbetsgivaren och den anställde.

Efter överförandet av vissa kontrollfunktioner på Migrationsverket, vad gäller att pröva arbetsrättsliga frågor, har en rad problem uppdragats genom att lägga nytillkomna arbetsuppgifter på en myndighet som i grunden har helt andra prövningar att göra. Detta har inneburit att begrepp som kollektivavtalsenliga löner m.m. fått innebörd som skiljer sig från den syn som traditionellt kännetecknat svensk arbetsmarknad.

En rad nya problemställningar har även uppdragats kopplade till de tidsfrister som framtagits. Det gäller såväl Migrationsverkets interna handläggningstider och dess koppling till möjligheten att utfärda AT-UND. De nu gällande prövningstiderna ligger ofta under den tid som gett underlag för AT-UND. Tidsfristen mellan ev. beslut i överklagningsinstans och Migrationsverkets tidsramar för ställningstagande för "spårbyte" har gjort att många inte getts realistiska möjligheter att få sin sak handlagd på ett rimligt sätt. Denna problematik förstärks även av återvändandedirektivet 2008/115/EG.

Sammantaget kan konstateras att frågan om "spårbyte" och nu gällande förslag till förändring av reglerna för spårbytet, kopplat till redan tidigare framtagna farhågor inom den så kallade KAKI-utredningen, gör att denna fråga måste brytas ut och ges en mera grundläggande analys. Detta utifrån såväl asylrättsliga principer som arbetsrättsliga regler för att skapa tydlighet och stabilitet såväl i processen för ansökan om asyl som på arbetsmarknaden.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

- Bedford, Richard; Callister, Paul och Didham, Robert (2010) i Trlin, Andrew; Spoonley, Paul och Bedford, Richard (red.) (2010): *New Zealand and International Migration – A digest and bibliography, number 5*. Massay University Printery. Palmerston North.
- Freud, Anna och Burlingham, Dorothy. T. (1973) *Infants without families: Reports on the Hampstead Nurseries, 1939-1945*. International Universities Press. New York.
- de Haas, Hein (2006): *Engaging diasporas. How governments and development agencies can support diaspora involvement in the development of origin countries*. International Migration Institute. University of Oxford.
- International Social Security Review (2010): *Social security and the challenge of demographic change*. Vol. 63, 3–4/2010.
- Kharas, Homi (2007): *The New Reality of Aid*. Executive summary. www.brookings.edu/papers/2007/08aid_kharas.aspx
- Kuznetsov, Yevgeny (2010): *Talent abroad promoting growth and institutional development at home: Skilled diaspora as part of the Country*. Economic Premise. December 2010. No.44. The World Bank.
- Lodin, Sven-Olof; Lindencrona, Gustaf; Melz, Peter och Silfverberg, Christer (2009): *Inkomstskatt, en läro- och handbok i skatterätt, Del 2*. 12 uppl.
- Newland, Kathleen (red.) (2010): *Diasporas. New partners in global development policy*. USAID och Migration Policy Institute (MPI). Washington D.C.

- Pelling, Lisa; Hedberg, Charlotta och Malmberg, Bo (2011): *Remittances from Sweden. An exploration of Swedish survey data*. Arbetsrapport/Institutet för framtidsstudier 2011:1.
- Reitberger, Helena och Johansson, Caroline (2010): *DfID om Cirkulär migration och utveckling*. Telemeddelande 2010-11-30 från svenska ambassaden i London.
- Wikrén, Gerhard och Sandesjö, Håkan (2010): *Utlänningslagen, Med kommentar*. 9 uppl.

Offentligt tryck

- Prop. 1950:217. *Förslag till lag om svenskt medborgarskap*.
- Prop. 1954:41. *Förslag till utlänningslag*.
- Prop. 1975/76:18. *Regeringens proposition om ändring i utlänningslagen (1954:193) m.m.*
- Prop. 1983/84:144. *Om invandrings- och flyktingpolitiken*.
- Prop. 1988/89:86. *Med förslag till utlänningslag m.m.*
- Prop. 1998/99:119. *Socialförsäkringens personkrets*.
- Prop. 1999/2000:147. *Lag om svenskt medborgarskap*.
- Prop. 2001/02:106. *Konvention om social trygghet mellan Sverige och Kanada*.
- Prop. 2003/04:44. *Nordisk konvention om social trygghet*.
- Prop. 2004/05:16. *Konvention mellan Sverige och Amerikas förenta stater om social trygghet*.
- Prop. 2004/05:170. *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*.
- Prop. 2004/05:71. *Konvention mellan Konungariket Sverige och Republiken Turkiet om social trygghet*.
- Prop. 2005/06:72. *Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening*.
- Prop. 2005/06:77. *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning*.

- Prop. 2005/06:79. *Konvention om social trygghet mellan Sverige och Chile.*
- Prop. 2007/08:147. *Nya regler för arbetskraftsinvandring.*
- Prop. 2008/09:111. *Personnummer och samordningsnummer.*
- Prop. 2008/09:200. *Socialförsäkringsbalk.*
- Prop. 2009/10:1. *Statsbudgeten 2010.*
- Prop. 2009/10:237. *Ny delgivningslag.*
- Prop. 2009/10:65. *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter.*
- Prop. 2009/10:69. *Kompletteringar av socialförsäkringsbalken.*
- Prop. 2009/10:77. *Försörjningskrav vid anhöriginvandring.*
- Prop. 2010/11:1. *Statsbudgeten 2011.*

Betänkanden i SOU-serien

- SOU 1951:42. *Betänkande med förslag till utlänningslag m.m.*
- SOU 1983:29. *Innvandringspolitiken – Förslag.*
- SOU 1996:115. *Barnkonventionen och utlänningslagen.*
- SOU 1997:72. *En lag om socialförsäkringar.*
- SOU 1999:34. *Svenskt medborgarskap.*
- SOU 2006:87. *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser.*
- SOU 2008:60. *Personnummer och samordningsnummer.*
- SOU 2010:40. *Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas.*
- SOU 2010:63. *EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare.*
- SOU 2010:105. *Ålderspension för invandrare från länder utanför OECD-området.*

Promemorior i Ds-serien

- Ds 2005:3. *Svensk rätt i integrationspolitisk belysning.*
- Ds 2005:36. *Genomförande av EG-direktivet om uppehållstillstånd för studier.*

Direktiv

Dir. 2009:91. *Elektroniska inkomstuppgifter per individ och månad.*

Dir. 2010:48. *Hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet.*

Rättsfall från Migrationsöverdomstolen och Utlänningsnämnden

UN 349-98.

MIG 2007:34.

MIG 2007:36.

MIG 2008:16 I och II.

MIG 2008:24

MIG 2009:12.

Övrigt

ALMI Företagspartner, www.almi.se.

European Migration Network (2009): *Ad-Hoc Query on Aliens Carrying Business.*

European Migration Network (2011): *Ad-Hoc Query on Employment for Third Country Students.*

Finansportalen, www.finansportalen.no.

Globalportalen, globalportalen.org/volontararbete-och-andra-vagar-ut-i-varlden.

Högskoleverket (2009): *Utländska doktorander i svensk forskarutbildning*. Rapport 2009:14 R.

Högskoleverket (2010): *Antal inresande utbytestudenter och freemover-studenter per lärosäte läsåren 2001/2002–2009/2010*.

Högskoleverket/SCB (2010): *Universitet och högskolor. Doktorander och examina på forskarnivå 2009*. Statistiska meddelanden, UF 21 SM 1001.

IFAD (2009): *Sending money home to Africa. Remittance Markets, enabling environment and prospects*. International Fund for Agricultural Development. Rom.

- Institutet för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) (2010): *Årsredovisning 2009*.
- Institutet för tillväxtpolitiska studier (2005): *Utvärdering av expertskatten*. Regleringsbrevsuppdrag nummer 4.
- IOM (2010): *World Migration Report – The future of migration, building capacities for change*. International Organization for Migration. Genève.
- Konsumentverket, www.konsumentverket.se/privatekonomi/.
- Migrationsverket (2010): *Redovisning av arbetet med nya regler för arbetskraftsinvandring*, Migrationsverket, 112-2009-19600.
- Migrationsverket (2010): *Årsredovisning 2009*.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2010), *Redovisning av uppdrag om insatser i fråga om validering*. Myndigheten för yrkeshögskolans återsrapportering 2010.
- Nopef – Nordiska projektexportfonden, www.nopef.com.
- Norad (2010): *Engaging diasporas in development. A Review of Pilot Project Pakistan*. Norad Report 7/2010.
- Statistiska Centralbyrån (2009): *Sveriges framtida befolkning 2009–2060*. Demografiska rapporter 2009:1.
- Regeringens skrivelse 2009/10:233: *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration*.
- Regeringens skrivelse 2007/08:89: *Globala Utmaningar – vårt ansvar*. Skrivelse om Sveriges politik för global utveckling.
- Svar av statsrådet Gunilla Carlsson på interpellation 2010/11:154 *Remitteringar*.
- Svar av statsrådet Mats Odell på riksdagsfråga 2008/09:1123 *Administrativa kostnader för remitteringar*.
- Swedfund (2010): *Finance for development – Swedfund Sustainability report 2009*.
- Tillväxtverket (2010): *Utlandsföddas företagande i Sverige – fakta och statistik*. DanagårdLitho. Stockholm.
- Verket för högskoleservice (VHS), www.vhs.se.
- Volontärbyrå, www.volontarbyran.com.

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 återvända, 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 upprepade 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. säsongarbete, 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 återvänder, 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 utvecklingseffekter* 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 arbetskraftsinvandrares 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 ursprungs-länder.

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 välfärds-systemen) 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 utvecklingssamarbetet 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 utvecklingseffekter 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 ursprungs-länder 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)

Statistik över arbetskraftsinvandring och internationella studenter

Tabell 1 Beviljade tillstånd i arbetsmarknadsärenden, *inklusive bifall i överinstans och omprövningar*

Kategori	2009	M	K	2010	M	K	Relativ förändring 2010/2009
Arbetsstagare i utlandet	13 944	11 631	2 313	12 960	10 588	2 372	-7 %
Arbetsstagare tidigare visum	79	69	10	59	53	6	-25 %
Arbetsstagare tidigare student	435	374	61	477	394	83	10 %
Arbetsstagare tidigare asylsökande	449	387	62	505	435	70	12 %
<i>Totalt arbetsstagare</i>	<i>14 907</i>	<i>12 461</i>	<i>2 446</i>	<i>14 001</i>	<i>11 470</i>	<i>2 531</i>	<i>-6 %</i>
Egna företagare	29	23	6	90	68	22	210 %
Egna företagare – övrigt*	234	133	101	78	26	52	-66 %
Gästforskare	942	613	329	883	594	289	-6 %
Internationellt utbyte	1 843	1 198	645	1 322	796	526	-28 %
Totalt arbetsmarknads- ärenden	17 955	14 428	3 527	16 374	12 954	3 420	-8 %
Anhöriga arbetsmarknads- ärenden	3 633	1 160	2 473	5 213	1 802	3 411	43 %

* I denna grupp ingår personer som angett "egen företagare" som skäl för ansökan men där Migrationsverket har bedömt att grunden för ett beviljat tillstånd är en annan än "egen företagare". Statistiken i tabellerna bygger enbart på grund för tillstånd, dvs. ej på ansökningsskäl.

Källa: Löpande statistik från Migrationsverket.

Tabell 2 Beviljade tillstånd för arbetstagare, *exklusive bifall i överinstans och omprövningar*

Kategori	2009	M	K	2010	M	K	Relativ förändring 2010/2009
Arbetstagare i utlandet	13 577	11 373	2 204	12 651	10 354	2 297	-7 %
Arbetstagare tidigare visum	74	64	10	43	37	6	-42 %
Arbetstagare tidigare student	405	347	58	453	372	81	12 %
Arbetstagare tidigare asyl- sökande	425	368	57	465	399	66	9 %
Totalt arbets- tagare	14 481	12 152	2 329	13 612	11 162	2 450	-6 %

Källa: Löpande statistik från Migrationsverket.

Tabell 3 Yrken. Beviljade tillstånd för arbetstagare, *exklusive bifall i överinstans och omprövningar*

Yrken	2009	M	K	2010	M	K	Relativ förändring 2010/2009
Medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fisk	7 200	6 220	980	4 508	3 846	662	-37 %
Data-specialister	2 202	1 887	315	2 208	1 848	360	0
Storhushålls- och restaurang-personal	769	673	96	1 049	902	147	36 %
Köks- och restaurang-biträden	257	239	18	548	477	71	113 %
Civilingenjörer, arkitekter m.fl.	541	473	68	525	439	86	-3 %
Städare m.fl.	295	188	107	487	295	192	65 %
Tecknare, underhållare, professionella idrottsutövare m.m.	278	192	86	396	316	80	42 %
Ingenjörer och tekniker	481	411	70	332	292	40	-31 %
Slaktare, bagare, konditorer m.fl.	130	123	7	330	305	25	154 %
Byggnads och anläggningsarbetare	191	185	6	226	219	7	18 %
Övriga yrken	2 137	1 561	576	3 229	2 223	780	51 %
Totalt arbets- tagare	14 481	12 152	2 329	13 612	11 162	2 450	-6 %

Källa: Löpande statistik från Migrationsverket.

Tabell 4 Länder. Beviljade tillstånd för arbetstagare, *exklusive bifall i överinstans och omprövningar*

Länder	2009	M	K	2010	M	K	Relativ förändring 2010/2009
Thailand	6 173	5 464	709	3 520	3 028	492	-43 %
Indien	2 011	1 753	258	1 853	1 596	257	-8 %
Kina	1 073	831	242	1 518	1 141	377	41 %
Turkiet	336	308	28	744	673	71	121 %
Ukraina	1 083	796	287	551	361	190	-49 %
Vietnam	344	184	60	469	346	123	36 %
Bangladesh	133	129	4	412	401	11	210 %
Syrien	117	108	9	369	325	44	215 %
Irak	156	147	9	363	349	14	133 %
USA	293	209	84	325	247	78	11 %
Övriga	2 862	2 223	639	3 488	2 695	793	22 %
Totalt arbetstagare	14 481	12 152	2 329	13 612	11 162	2 450	-6 %

Källa: Löpande statistik från Migrationsverket.

Tabell 5 Genomsnittlig tillståndslängd i antal dagar. Beviljade tillstånd för arbetstagare, *exklusive bifall i överinstans och omprövningar*

Yrken	2009	2010
Medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fisk	95	96
Dataspecialister	308	361
Storhushålls- och restaurangpersonal	593	648
Köks- och restaurangbiträden	625	653
Civilingenjörer, arkitekter m.fl.	297	357
Städare m.fl.	633	659
Tecknare, underhållare, professionella idrottsutövare m.m.	75	103
Ingenjörer och tekniker	255	378
Slaktare, bagare, konditorer m.fl.	609	655
Byggnads och anläggningsarbetare	425	552

Källa: Löpande statistik från Migrationsverket.

Tabell 6 **Antal inkommande internationella studenter läsåren
2005/2006–2009/2010**

Läsår	2005/2006		2006/2007		2007/2008		2008/2009		2009/2010	
	Free- mover- studenter	Utbyte	Free- mover- studenter	Utyte	Free- mover- studenter	Utbyte	Free- mover- studenter	Utbyte	Free- mover- studenter	Utbyte
EU/EES-länder	4 216	8 344	4 214	8 673	4 197	8 883	4 667	9 338	4 942	10 026
Övriga världen	6 799	2 098	7 961	2 557	9 994	3 229	13 163	3 759	16 614	4 352
Okänt	4 126	0	4 557	0	5 122	0	5 639	0	5 986	0
Summa	15 141	10 442	16 732	11 230	19 313	12 112	23 469	13 097	27 542	14 378
Totalt	25 583		27 962		31 425		36 566		41 920	

Källa: Högskoleverket (2010).

Tabell 7 **Antal sökanden till masterprogram och internationella kurser,
2011 jämfört med 2010**

	2010	2011	Förändring, antal	Relativ förändring
Masterprogram	91 788	25 094	-66 694	-73 %
Internationella kurser	40 429	5 772	-34 657	-86 %
Totalt	132 217	30 866	-101 351	-77 %

Källa: Verket för högskoleservice, löpande statistik.

Tabell 8 Länder med flest antal sökanden till masterprogram 2011 jämfört med 2010

Ursprungsland	Sökande angivet land totalt 2010	Sökande angivet land totalt 2011	Relativ förändring
Etiopien	3 690	1 781	-52 %
Pakistan	20 082	1 586	-92 %
Bangladesh	8 925	1 327	-85 %
Iran	5 728	1 085	-81 %
Tyskland	984	1 081	10 %
Kina	4 126	1 070	-74 %
Indien	8 536	1 054	-88 %
Storbritannien	1 516	1 007	-34 %
Nigeria	7 243	818	-89 %
USA	1 580	765	-52 %

Källa: Verket för högskoleservice, löpande statistik.

Tabell 9 Antal sökande till universitet och högskolor till masterprogram höstterminen 2010 respektive 2011. De länder som Sverige ska bedriva långsiktigt utvecklingssamarbete med

Ursprungsland	Sökande 2010	Sökande 2011	Relativ förändring
Bangladesh	8 925	1 327	-85 %
Burkina Faso	28	7	-75 %
Etiopien	3 690	1 781	-52 %
Zambia	199	106	-47 %
Kenya	422	282	-33 %
Tanzania	653	442	-32 %
Uganda	512	520	2 %
Moçambique	10	13	30 %
Bolivia	15	20	33 %
Kambodja	39	71	82 %
Rwanda	128	332	159 %
Mali	1	7	600 %
Summa	14 622	4 908	-66 %

Källa: Verket för högskoleservice, löpande statistik.

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Velfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökat polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-
rättsligt samarbete.
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas
befattning med hemliga uppgifter. [20]
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]
Cirkulär migration och utveckling
– förslag och framtidsblick. [28]

Utrikesdepartementet

Utrikesförvaltning i världsklass. [21]
Spirit of Innovation. [22]

Försvarsdepartementet

Uppföljning av signalspaningslagen. [13]

Socialdepartementet

Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
[6]
Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och
allvarliga försummelser i samhällsvården.
[9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]

Finansdepartementet

Välfärdsstaten i arbete.
Inkomsttrygghet och omfördelning med
incitament till arbete. [2]
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.
[11]
Sänkt restaurang- och cateringmoms. [24]

Utbildningsdepartementet

Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]
Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar
med utvecklingsstörning. [8]
Tid för snabb flexibel inlärning. [19]
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]

Landsbygdsdepartementet

Revision av livsmedelskedjans kontroll-
myndigheter. [23]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]

Näringsdepartementet

Genomförande av EU:s regelverk om inre
vattenvägar i svensk rätt. [4]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– utvärdering av förhandlingsarbetet
jämfört med överväganden om brukaravgifter
och lånevillkor. [12]
Så enkelt som möjligt för så många som
möjligt. – En bit på väg. [27]

Kulturdepartementet

Antidopning Sverige.
En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bemanningsdirektivets genomförande i
Sverige. [5]