



Cirkulär migration och utveckling

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2013/14:213 Cirkulär migration och utveckling och två motioner som väckts med anledning av propositionen.

I propositionen lämnas förslag som syftar till att underlätta personers rörlighet till och från Sverige och främja rörlighetens positiva inverkan på utvecklingen. Bland annat föreslås det ett generellt undantag från huvudregeln att ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas när bosättningen i Sverige har upphört. Enligt förslaget ska ett permanent uppehållstillstånd under vissa förutsättningar kunna återkallas tidigast efter två år.

Vidare föreslås att kvalificeringsperioden för permanent uppehållstillstånd förlängs från fem till sju år och att den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd ska kunna vara längre än fyra år om det finns särskilda skäl. Den ska dock inte kunna vara längre än sex år. Det föreslås också att det nuvarande kravet på sex månaders anställning för att uppehållstillstånd för arbete ska kunna beviljas för en utlänning som har fått avslag på en asylansökan ändras till fyra månaders anställning.

Det föreslås vidare att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas för en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå. Regeringen ska också kunna meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för en utlänning som har slutfört sin högskoleutbildning och för hans eller hennes familjemedlemmar samt för familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för studier eller näringsverksamhet i Sverige. Slutligen föreslås att det ska bli lättare att återvinna ett svenskt medborgarskap. Det nuvarande kravet på hemvist här i landet under sammanlagt tio år ska inte längre behöva vara uppfyllt före 18 års ålder.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Miljöpartiet de gröna.

Utskottet avstyrker motionerna och tillstyrker regeringens förslag.

I ärendet finns två reservationer (S, SD, V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Cirkulär migration och utveckling.....	5
Reservationer.....	14
1. Avslag på propositionen, punkt 1 (SD).....	14
2. Spårbyte, punkt 2 (S, V).....	14
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	16
Propositionen.....	16
Följdmotionerna.....	16
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag.....	17

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Avslag på propositionen

Riksdagen avslår motion
2013/14:Sf29 av David Lång (SD).

Reservation 1 (SD)

2. Spårbyte

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) i de delar det avser 5 kap. 15 a §.

Därmed bifaller riksdagen delvis proposition 2013/14:213 punkt 1 i denna del och avslår motion

2013/14:Sf28 av Tomas Eneroth m.fl. (S) yrkandena 1 och 3.

Reservation 2 (S, V)

3. Lagförslagen i övrigt

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716), i den mån lagförslaget inte omfattar vad utskottet föreslagit ovan,
2. lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap,
3. lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2013/14:213 punkterna 1 i denna del, 2 och 3.

Stockholm den 3 juni 2014

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (M), Tomas Eneroth (S), Mikael Cederbratt (M), Fredrik Lundh Sammeli (S), Lars-Arne Staxäng (M), Eva-Lena Jansson (S), Finn Bengtsson (M), Kurt Kvarnström (S), Hans Backman (FP), Solveig Zander (C), Gunilla Nordgren (M), Emma Henriksson (KD), David Lång (SD), Wiwi-Anne Johansson (V), Annelie Karlsson (S), Magnus Ehrencrona (MP) och Roger Lamell (S).

Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlas proposition 2013/14:213 Cirkulär migration och utveckling och två motioner som väckts med anledning av propositionen.

År 2009 fick en parlamentarisk kommitté i uppdrag att bl.a. identifiera faktorer som påverkar migranternas möjligheter att röra sig mellan Sverige och sina ursprungsländer. Kommittén antog namnet Kommittén för cirkulär migration och utveckling. I mars 2011 lade kommittén fram slutbetänkandet Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick (SOU 2011:28). Slutbetänkandet har remissbehandlats.

Lagrådet har yttrat sig över förslagen i propositionen.

En förteckning över behandlade förslag finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

I lagförslaget återges 5 kap. 23 § utlänningslagen i dess lydelse enligt proposition 2013/14:83 Genomförande av det ändrade direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Upplysningsvis kan nämnas att riksdagen har bifallit den propositionen och att lagändringen har trätt i kraft genom lagen (2014:198) om ändring i utlänningslagen (2005:716). Vidare återges 2 § i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare i dess lydelse enligt proposition 2013/14:81 Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande. Riksdagen har bifallit den propositionen, och lagändringen har numera trätt i kraft genom lagen (2014:199) om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Utskottets överväganden

Cirkulär migration och utveckling

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller propositionen och avslår en motion om avslag på propositionen. Vidare avslår riksdagen motionsyrkanden bl.a. om s.k. spårbyte.

Jämför reservationerna 1 (SD) och 2 (S, V).

Gällande ordning

En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska enligt 2 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, ha uppehållstillstånd om inte visering har beviljats för längre tid. En rad undantag från kravet på uppehållstillstånd finns, bl.a. för EES-medborgare. Upphållstillstånd kan beviljas bl.a. på grund av skyddsbehov, anknytning, studier eller arbete. Ett uppehållstillstånd ska enligt huvudregeln sökas och vara beviljat före inresan i Sverige.

Upphållstillstånd kan ges för viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

Enligt 7 kap. 7 § UtL ska ett permanent uppehållstillstånd 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 uppehållstillstånd 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.

En utlänning som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ska enligt huvudregeln ha arbetstillstånd (2 kap. 7 § UtL). Ett arbetstillstånd ska i regel sökas och vara beviljat före inresan i Sverige. Den som har permanent uppehållstillstånd behöver inte arbetstillstånd. Arbetstillstånd ska ges för viss tid (6 kap. 1 § UtL) men högst för två år. Om utlänningens anställning redan från början är längre än två år eller förlängs, kan arbetstillståndet efter ansökan förlängas i motsvarande mån utan att utlänningen först behöver lämna Sverige. Förlängning kan ske vid ett eller flera tillfällen. Den sammanlagda tillståndstiden får dock inte vara längre än fyra år (6 kap. 2 a § första stycket UtL).

Permanent uppehållstillstånd kan beviljas en utlänning som under de senaste fem åren har haft uppehållstillstånd för arbete eller EU-blåkort utfärdat av Sverige i sammanlagt fyra år (5 kap. 5 § första stycket UtL).

En utlänning som har erbjudits en högkvalificerad anställning i Sverige med en anställningstid om minst ett år och med en lön som överstiger en och en halv gånger den genomsnittliga bruttoårslönen i Sverige (löneträskeln) ska beviljas ett uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning (EU-

blåkort). EU-blåkort kan inte beviljas en EES-medborgare eller medborgare i Schweiz eller någon som är familjemedlem till en sådan medborgare.

En anställning ska anses vara högkvalificerad om den förutsätter att utlänningen har relevant och särskild kompetens för den i form av slutförda studier som motsvarar 180 högskolepoäng eller fem års yrkeserfarenhet inom det yrke eller den bransch som anställningen avser.

Familjemedlemmar till arbetstagare får beviljas uppehållstillstånd. Upphållstillstånd beviljas i samma omfattning som för arbetstagaren (4 kap. 4 a § utlänningsförordningen [2006:97], förkortad UtIF). Med stöd av 6 kap. 3 § UtIL kan även arbetstillstånd beviljas familjemedlemmarna.

En utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande har avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut får beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete utan att först lämna landet (s.k. spårbyte). För att tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna beviljas krävs att den sökande har haft en anställning i minst sex månader. Anställningen ska vara en tillsvidareanställning eller ha en varaktighet om minst ett år från ansökningstillfället och uppfylla de allmänna förutsättningarna för arbetstillstånd. En ansökan ska ha kommit in till Migrationsverket inom två veckor från det att beslutet om avslag på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande har vunnit laga kraft (5 kap. 15 a § UtIL).

Enligt 5 kap. 10 § UtIL får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för studier. Studenten ska ha sin försörjning under studietiden och sin återresa tryggad genom egna medel, stipendium eller på annat liknande sätt, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige samt inte utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa (4 kap. 5 § första stycket UtIF). I praxis krävs dessutom att studierna ska bedrivas på heltid och att studierna fordrar studentens närvaro i landet.

Med doktorand avses enligt 1 kap. 4 § högskoleförordningen (1993:100) en student som är antagen till och bedriver utbildning på forskarnivå. Enligt 5 kap. 1 § högskoleförordningen får högskolorna ha särskilda anställningar för doktorander för att dessa ska genomföra sin utbildning på forskarnivå, s.k. doktorandtjänster. Bara den som antas eller redan har antagits till en utbildning på forskarnivå vid en högskola får anställas som doktorand. En doktorand som har för avsikt att studera i Sverige beviljas efter ansökan ett uppehållstillstånd för studier om förutsättningarna enligt 4 kap. 5 § första stycket UtIF är uppfyllda. En doktorand är undantagen från kravet på arbetstillstånd under den tid som uppehållstillståndet gäller.

Enligt Migrationsverkets praxis beviljas studenters vid universitet och högskolor och doktoranders medföljande familjemedlemmar (maka, make, sambo och ogifta barn under 18 år) uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 10 § UtIL (för besök) om försörjningen är tryggad.

Under vissa förutsättningar kan en svensk medborgare förlora eller efter ansökan befrias från det svenska medborgarskapet (14, 15 och 17 §§ lag [2001:82] om svenskt medborgarskap, förkortad MedbL).

Den som har fyllt 18 år och som har förlorat eller befriats från sitt svenska medborgarskap återfår detta genom anmälan, s.k. återvinning, om han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige, har haft hemvist i Sverige under sammanlagt tio år före 18 års ålder, och sedan två år har hemvist här i landet (9 § MedbL).

Propositionen

Enligt propositionen beskriver cirkulär migration människors rörelser mellan länder som kan vara tillfälliga eller mer permanenta och som kan bidra positivt till utvecklingen för alla inblandande. Migranter kan bidra till en positiv utveckling på många olika sätt, och genom att göra det lättare att flytta mellan länder kan enligt regeringen dessa positiva utvecklingseffekter förstärkas. Migration kan spela en viktig roll för utvecklingen i ursprungslandet, i destinationslandet samt för migranten och hans eller hennes familj. Enligt regeringen bör en svensk politik för cirkulär migration underlätta rörlighet och motverka inläsningseffekter. En trygg tillvaro i Sverige med möjlighet att återkomma hit om det önskas gör det troligen lättare att engagera sig för utvecklingen i ursprungslandet. Det är därför angeläget att underlätta för personer som önskar flytta mellan Sverige och andra länder. Den framtida svenska migrationspolitiken bör vara anpassad till och dra fördel av en värld som präglas av ökad rörlighet över gränserna. Migranternas möjlighet till ökad rörlighet och migrationens utvecklingspotential bör betonas i större utsträckning. De föreslagna ändringarna bidrar enligt regeringen till en svensk migrationspolitik som beaktar migrationens utvecklingseffekter och är en del i genomförandet av Sveriges politik för global utveckling.

Permanent uppehållstillstånd, återkallande m.m.

Regeringen föreslår att ett permanent uppehållstillstånd, oavsett på vilken grund tillståndet har beviljats, ska kunna återkallas tidigast när två år har flutit efter det att bosättningen här i landet upphörde, om utlänningen har anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha uppehållstillståndet kvar trots att bosättningen har upphört.

Enligt regeringen kan den nuvarande regleringen för vissa personer medföra en inläsningseffekt. I propositionen anges att det har blivit alltmer vanligt att personer har anknytning till mer än ett land och att boendet växlar mellan dessa länder. Därför finns det skäl att möjliggöra ökad rörlighet även för personer utan svenskt medborgarskap men med permanent uppehållstillstånd.

Utgångspunkten bör enligt regeringen även fortsättningsvis vara att ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning om hans eller hennes bosättning i Sverige har upphört. Det bör dock i större utsträckning än i dag vara möjligt att i vissa fall frångå huvudregeln och för en tid låta bli att återkalla uppehållstillståndet trots att bosättningen i Sverige egentligen har upphört. En förutsättning för att behålla det permanenta uppehållstillståndet bör enligt propositionen vara att utlänningen själv önskar behålla tillståndet. Den

som vill behålla sitt permanenta uppehållstillstånd bör därför ha anmält det en viss tid före utresan.

Som en följd av förslaget kan den nuvarande särskilda regleringen för flyktingar och andra skyddsbehövande om att återkallelse under vissa omständigheter får ske först efter två år, tas bort.

Regeringen anför att vid bedömningen av för hur lång tid ett permanent uppehållstillstånd ska kunna gälla trots att innehavarens bosättning i Sverige har upphört, bör hänsyn tas till att detta skulle kunna påverka rätten till vissa förmåner från det svenska trygghetssystemet, bl.a. hälso- och sjukvård och socialförsäkring. Regeringens bedömning är dock att förslaget om en utvidgad undantagsmöjlighet inte får några konsekvenser, oavsett undantagets giltighetstid.

För rätt till hälso- och sjukvård i Sverige krävs i regel enligt 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) att en person är folkbokförd i Sverige. Enligt folkbokföringslagen (1991:481), förkortad FBL, ska folkbokföring 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 (3 § FBL). En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd ska inte folkbokföras om han eller hon saknar sådant tillstånd (4 § FBL). Den som flyttar utomlands och planerar att vara borta i minst ett år ska i regel inte längre vara folkbokförd i Sverige (20 § FBL). Därmed upphör också rätten till hälso- och sjukvård i Sverige.

Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för s.k. bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner (t.ex. barnbidrag och bostadsbidrag). Vid tillämpningen av bestämmelserna i socialförsäkringsbalken (2010:110), förkortad SFB, ska, om inget annat särskilt anges, en person anses vara bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist här i landet (5 kap. 2 § SFB). Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här i landet (5 kap. 3 § SFB). En person med permanent uppehållstillstånd som återvänder till Sverige för att bosätta sig här kan med tillämpning av 5 kap. 3 § SFB anses som bosatt i landet, eftersom innehavet av det permanenta uppehållstillståndet är en sådan omständighet som beaktas vid bedömningen av vistelsens längd. Personen får vid ankomsten således på nytt tillgång till bosättningsbaserade förmåner, om övriga förutsättningar enligt lagstiftningen är uppfyllda. Det gäller oavsett hur lång tid som har gått sedan den förra bosättningen i Sverige upphörde. En person som är bosatt i Sverige och som lämnar landet ska fortfarande anses vara bosatt här i landet om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år (5 kap. 2 och 3 §§ SFB). Således har en utlänning vars bosättning i Sverige har upphört i regel inte längre rätt till bosättningsbaserade förmåner.

Enligt regeringen skulle en utvidgad undantagsmöjlighet också kunna medföra konsekvenser för anhöriginvandringen, något som måste beaktas vid den samlade bedömningen av undantagets giltighetstid. Enligt nuvarande ordning kan en utlännings anknytning till någon med permanent uppehållstillstånd medföra en rätt för utläningen att anhöriginvandra till Sverige. Denna rätt kan

även finnas när den som utlänningen åberopar anknytning till, den s.k. anknytningspersonen, själv vistas utomlands, dock under förutsättning att innehavaren av det permanenta uppehållstillståndet, när ärendet prövas, har en manifesterad och konkret avsikt att inom kort flytta till Sverige och bosätta sig här. Förslaget om att få behålla det permanenta uppehållstillståndet för en längre tid än i dag innebär att anknytningspersonen också kan vara utomlands motsvarande längre tid utan att det påverkar rätten till anhöriginvandring, under samma förutsättningar som i dag.

Enligt regeringen är det nuvarande kravet på bosättning som en förutsättning för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas en viktig utgångspunkt för förslaget om en utvidgad möjlighet att underlåta återkallelse. Även fortsättningsvis ska ett permanent uppehållstillstånd i regel återkallas för en utlänning om bosättningen i Sverige har upphört. Det bör mot den bakgrunden enligt regeringen inte vara möjligt att medge undantag av en sådan omfattning att anknytningen till Sverige och bosättningen här i landet försvagas i alltför stor grad. Regeringen gör bedömningen att undantagets giltighetstid bör uppgå till två år räknat från utresedagen, vilken är den tidpunkt då bosättningen normalt anses ha upphört. Med detta förslag ökar enligt regeringen möjligheterna till rörlighet in i och ut ur Sverige för migranter med permanent uppehållstillstånd utan att några väsentliga nackdelar inträder. Samtidigt behålls kravet på en stark anknytning till Sverige och den tidigare bosättningen här.

Vidare bör enligt regeringen undantagets giltighetstid beaktas utifrån EUrättens regler. Exempelvis ska ställningen som varaktigt bosatt i Sverige återkallas bl.a. om utlänningen har vistats utanför EU under tolv månader i följd. Enligt regeringen bedöms den tidsmässiga diskrepansen mellan återkallelse av ställning som varaktigt bosatt och återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd vara av marginell betydelse.

Förlängd kvalificeringsperiod för permanent uppehållstillstånd

Regeringen föreslår vidare att bestämmelsen om permanent uppehållstillstånd till en utlänning som har haft uppehållstillstånd för arbete eller EU-blåkort utfärdad av Sverige i sammanlagt fyra år ändras på så sätt att den tidsperiod under vilken kravet på fyra år ska vara uppfyllt förlängs från fem till sju år. De nuvarande reglerna för permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl är enligt regeringen utformade för att möjliggöra viss flexibilitet för arbetskraftsinvandrare. Regeringen anser dock att reglerna inte är tillräckligt flexibla ur ett rörlighetsperspektiv. Genom att förlänga den tid under vilken utlänningen kan kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd, utan att samtidigt öka kravet på den tid under vilken utlänningen ska ha haft uppehållstillstånd för arbete, skapas ökade möjligheter för utlänningen att röra sig mellan Sverige och ett eller flera andra länder. Vid beräkningen av den sammanlagda tillståndstiden kan utlänningen tillgodoräknas perioder med uppehållstillstånd för arbete som ligger lite längre tillbaka i tiden än vad som är fallet i dag. Regeringen framhåller dock att det gäller att inte skapa en ordning där ett permanent

uppehållstillstånd beviljas på grund av arbetsmarknadsskäl, trots att anknytningen till den svenska arbetsmarknaden har försvagats väsentligt.

Uppehållstillstånd för arbete m.m.

I propositionen föreslås att den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd som beviljas med stöd av reglerna för arbetskraftsinvandring får vara längre än fyra år om det finns särskilda skäl, men högst sex år.

Regeringen anser att reglerna om arbetstillståndens längd utifrån ett rörlighetsperspektiv behöver justeras och att utgångspunkten bör vara att tillståndet så småningom ska kunna övergå till ett permanent uppehållstillstånd. Det kan dock förekomma att en utlänning inte har för avsikt att bosätta sig i Sverige men under en kortare tid behöver tillstånd att arbeta i Sverige för att slutföra en arbetsuppgift efter fyra års beviljat arbetstillstånd. I dessa fall bör möjligheten finnas att bevilja ytterligare arbetstillstånd. Den sammanlagda tillståndstiden bör enligt regeringen vara högst sex år för att upprätthålla skiljelinjen mellan tidsbegränsade och permanenta tillstånd.

Spårbyte

Enligt regeringen är det fortfarande viktigt 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 eftersom det skulle kunna leda till en urholkning av asylrätten och dess legitimitet. Kravet på att asylprocessen ska ha en tydlig början och ett tydligt slut samt att lagakraftvunna beslut ska respekteras ska fortfarande upprätthållas. Det är emellertid enligt regeringen inte skäligt att en utlänning som har arbetat under tiden för handläggningen av en asylansökan, och som därmed har etablerat sig på arbetsmarknaden, ska behöva lämna landet för att ansöka om uppehållstillstånd för arbete. Regeringen anser att en utlänning med en kortare anställningstid än sex månader också kan anses ha påbörjat en etablering på arbetsmarknaden. Detsamma gäller en utlänning som under handläggningstiden har haft flera olika anställningar. Regeringen föreslår därför att det nuvarande kravet på sex månaders anställning för uppehållstillstånd för arbete vid s.k. spårbyte ändras till fyra månaders anställning. Det bör i övrigt inte införas några ändringar i reglerna om uppehållstillstånd för arbete för en utlänning som har fått avslag på en asylansökan.

Uppehållstillstånd för studier m.m.

Regeringen föreslår att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för studier för utbildning på forskarnivå (s.k. doktorander). I propositionen anförs att doktorander är en högt kvalificerad grupp och viktiga kunskapsbärare som bidrar till samhällsutvecklingen i Sverige och i sina ursprungsländer. I dag beviljas en doktorand uppehållstillstånd för studier, vilket medför att doktorander inte på samma sätt som arbetskraftsinvandrare kan kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd. Att en doktorand, som ofta

tillbringar lång tid i Sverige och får en verklig anknytning till det svenska samhället, inte har möjlighet att kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd är inte i överensstämmelse med regeringens mål för forskningspolitiken i övrigt. Möjligheten att kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd bör motsvara den för arbetskraftsinvandrare. Även familjemedlemmar till doktorander bör enligt reglering i förordning kunna beviljas uppehålls- och arbetstillstånd på motsvarande villkor som de som gäller för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare. I dag får familjemedlemmar till doktorander bara uppehållstillstånd för besök, och ett sådant tillstånd ska i regel inte beviljas för längre tid än sammanlagt ett år. Regeringen föreslår ett bemyndigande om detta i utlänningslagen.

Internationella studenter som vill ansöka om uppehållstillstånd för arbete måste enligt gällande regler i praktiken ha ett arbetserbjudande före studiernas avslutande. Ökade möjligheter för studenter att stanna kvar i Sverige efter avslutade studier för att söka arbete skulle enligt propositionen öka attraktionskraften för Sverige som studienation. Regeringen bedömer bl.a. att den koppling som utlänningslagen har fått till Sverige under studietiden kan främja den framtida cirkulära migrationen för utlänningspersoner i hans eller hennes omgivning. Det bör därför vara möjligt för internationella studenter som slutfört en högskoleutbildning (för vilken uppehållstillstånd för studier beviljats) att få uppehållstillstånd även efter studietiden. Enligt regeringen är sex månader en rimlig tid att beviljas uppehållstillstånd för att underlätta inträdet på den svenska arbetsmarknaden. Möjligheten bör också omfatta dem som önskar undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet. Även familjemedlemmar bör kunna beviljas förlängd vistelse i motsvarande mån som den som har haft uppehållstillstånd för studier.

Återvinning av medborgarskap

Vad gäller de nuvarande reglerna för återvinning av svenskt medborgarskap föreslår regeringen att det nuvarande kravet på att hemvist i Sverige under sammanlagt tio år ska tas bort. Nuvarande regelverk medför att en person som kom till Sverige efter åtta års ålder saknar möjlighet till återvinning trots hemvist i Sverige i tio år eller mer. Enligt regeringen är det inte säkert att anknytningen till Sverige är starkare för en person som har tillbringat de tio första levnadsåren i Sverige än för en person som har tillbringat motsvarande tid i landet vid en senare tidpunkt i livet. Den nuvarande ordningen utgör också ett hinder för rörlighet, eftersom den försvårar återvändande till Sverige för den som tidigare varit svensk medborgare, men som av olika skäl har önskat eller varit tvungen att avsäga sig sitt svenska medborgarskap. Enligt regeringen skulle ändringen påverka ett begränsat antal personer. Möjligheten att återvinna svenskt medborgarskap kan dock få stor betydelse för enskildas möjligheter att engagera sig i utvecklingen i sina ursprungsländer. Vidare är frågan om återvinning av medborgarskap principiellt

viktig eftersom det med nuvarande ordning i praktiken görs skillnad på personer som har varit svenska medborgare från födseln och personer som har förvärvat svenskt medborgarskap (om inte naturalisation skett före åtta års ålder). Enligt regeringen framstår den skillnaden som omotiverad.

Motionerna

I kommittémotion 2013/14:Sf28 av Tomas Eneroth m.fl. (S) begärs i yrkande 1 avslag på propositionen i den del som rör förenklade regler för att byta spår från tidigare asylsökande till arbetskraftsinvandrare. I yrkande 3 begärs ett tillkännagivande om behovet av en utvärdering av det nuvarande regelverket för att byta spår från tidigare asylsökande till arbetskraftsinvandrare. Motionärerna anser att denna fråga bör brytas ut och ges en mer grundläggande analys innan ytterligare förändringar genomförs. Analysen behövs utifrån såväl asyrlättsliga principer som arbetsrättsliga regler för att skapa en tydlighet och stabilitet i de olika processerna.

I motion 2013/14:Sf29 yrkar David Lång (SD) avslag på propositionen. Enligt motionären bör rörlighet finnas, men en grundförutsättning bör vara att en person är bosatt i det land där han eller hon har permanent uppehållstillstånd. Möjligheten att återfå ett förlorat medborgarskap bör inte underlättas. Det behövs enligt motionären en ansvarsfull invandringspolitik som kraftigt reducerar den nuvarande invandringen och begränsar asyl- och anhöriginvandringen.

Utskottets ställningstagande

Liksom regeringen anser utskottet att en svensk politik för cirkulär migration bör underlätta rörlighet och motverka inlåsnings effekter, inte minst mot bakgrund av kommande demografiska utmaningar till följd av en ökande medellivslängd som Sverige står inför. Utskottet, som kan dela regeringens uppfattning att nuvarande regler om arbetskraftsinvandring inte är tillräckligt flexibla ur ett rörlighetsperspektiv, anser att förslagen om bl.a. möjligheten att under vissa förutsättningar återkalla ett permanent uppehållstillstånd tidigast efter två år från det att bosättningen upphörde på ett positivt sätt bidrar till att underlätta cirkulär migration till och från Sverige.

Utskottet delar också regeringens bedömning att kvalificeringstiden för permanent uppehållstillstånd för en utlänning som har haft uppehållstillstånd för arbete eller EU-blåkort utfärdad i Sverige förlängs från fem år till sju år och att den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd, om det finns särskilda skäl, ska kunna vara längre än fyra år, men längst sex år.

Utskottet välkomnar regeringens förslag att utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå ska kunna kvalificera sig för ett permanent uppehållstillstånd. Även möjligheten för andra utländska högskolestudenter att beviljas uppehållstillstånd efter slutförd högskoleutbildning är en mycket välkommen ändring. Utskottet står bakom regeringens förslag till utformning av reglerna om att familjemedlemmar till

dessa grupper också bör kunna beviljas uppehållstillstånd för samma tid som anknypningspersonen beviljas uppehållstillstånd.

När det gäller kravet på hemvist i Sverige under sammanlagt tio år före 18 års ålder för möjlighet att återvinna svenskt medborgarskap instämmer utskottet i regeringens bedömning att hemvistkravet inte ska behöva vara uppfyllt före 18 års ålder. Det är inte motiverat att ha ett regelverk som i praktiken gör skillnad på personer som har varit svenska medborgare sedan födseln och personer som förvärvat svenskt medborgarskap.

Enligt nuvarande ordning får en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete utan att först lämna landet (s.k. spårbyte). För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas krävs att sökanden har haft en anställning i minst sex månader. När möjligheten till spårbyte infördes framhölls att det inte får skapas en ordning som leder till att asylsystemet utnyttjas av den som vill resa in i Sverige för att få tillträde till arbetsmarknaden eftersom det skulle kunna leda till en urholkning av asylrätten och dess legitimitet. Vikten av att upprätthålla kravet på att asylprocessen ska ha en tydlig början och ett tydligt slut samt att lagakraftvunna beslut måste respekteras underströks också. Samtidigt kunde det inte anses skäligt att kräva av en utlänning som arbetat under tiden för handläggningen av asylansökan och som etablerat sig på arbetsmarknaden att han eller hon skulle lämna landet för att ansöka om uppehållstillstånd för arbete. I betänkande 2008/09:SfU3 Nya regler för arbetskraftsinvandring uttalade utskottet att regeringens förslag innebar en rimlig avvägning mellan behovet av att få ett effektivare system för arbetskraftsinvandring å ena sidan och värdet av asylrätten å andra sidan.

Utskottet instämmer i regeringens bedömning att möjligheten till spårbyte även i fortsättningen måste vara förbehållen dem som har arbetat under handläggningstiden och som har påbörjat en etablering på arbetsmarknaden. I likhet med regeringen anser utskottet emellertid att även en person med en kortare anställningstid än sex månader eller den som har haft flera olika anställningar under handläggningstiden kan anses ha påbörjat en etablering på arbetsmarknaden. Vid Migrationsverkets kontroll av anställningsvillkoren vid prövningen av en ansökan om spårbyte ska även anställningstidens längd och antalet anställningar beaktas. Utskottet, som vill understryka att Migrationsverkets kontroll är mycket betydelsefull för möjligheten att motverka utnyttjandet av utländsk arbetskraft, delar regeringens bedömning att det nuvarande kravet på sex månaders anställning för att uppehållstillstånd för arbete ska kunna beviljas för en utlänning som fått avslag på en asylansökan, ska ändras till fyra månaders anställning.

Utskottet tillstyrker propositionen och avstyrker därmed motionerna 2013/14:Sf28 (S) yrkandena 1 och 3 och 2013/14:Sf29 (SD).

Reservationer

1. **Avslag på propositionen, punkt 1 (SD)**

av David Lång (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag. Därmed bifaller riksdagen motion 2013/14:Sf29 av David Lång (SD).

Ställningstagande

Det bör finnas en rörlighet till och från Sverige, men en grundförutsättning bör vara att en person är bosatt i det land där personen har permanent uppehållstillstånd. Möjligheten att återfå ett förlorat medborgarskap bör inte underlättas. Det behövs en ansvarsfull invandringspolitik som kraftigt reducerar den nuvarande invandringen och begränsar asyl- och anhöriginvandringen.

2. **Spårbyte, punkt 2 (S, V)**

av Tomas Eneroth (S), Fredrik Lundh Sammeli (S), Eva-Lena Jansson (S), Kurt Kvarnström (S), Wiwi-Anne Johansson (V), Annelie Karlsson (S) och Roger Lamell (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) i de delar det avser 5 kap. 15 a § och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2013/14:Sf28 av Tomas Eneroth m.fl. (S) yrkandena 1 och 3 samt bifaller delvis proposition 2013/14:213 punkt 1 i denna del.

Ställningstagande

Propositionen bör avslås i den del som rör förenklade regler för att byta spår från tidigare asylsökande till arbetskraftsinvandrare. Vidare finns det behov av en utvärdering av det nuvarande regelverket om spårbyte från asylsökande till arbetskraftsinvandrare. Denna fråga bör ges en mer grundläggande analys in-

nan ytterligare förändringar genomförs. Analysen behövs utifrån såväl asylrättsliga principer som arbetsrättsliga regler för att skapa en tydlighet och stabilitet i de olika processerna.

BILAGA I

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2013/14:213 Cirkulär migration och utveckling:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Följdmotionerna

2013/14:Sf28 av Tomas Eneroth m.fl. (S):

1. Riksdagen avslår proposition 2013/14:213 i den del som rör förenklade regler för att byta spår från tidigare asylsökande till arbetskraftsinvandrare.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av en utvärdering av det nuvarande regelverket för att byta spår från tidigare asylsökande till arbetskraftsinvandrare.

2013/14:Sf29 av David Lång (SD):

Riksdagen avslår regeringens proposition 2013/14:213 Cirkulär migration och utveckling.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 5, 15 a och 23 §§, 6 kap. 2 a § och 7 kap. 7 § samt rubriken närmast före 5 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Uppehållstillstånd på grund av arbete eller försörjning på annat sätt

Föreslagen lydelse

Uppehållstillstånd på grund av arbete, utbildning på forskarnivå eller försörjning på annat sätt

5 kap.
5 §¹

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som under de senaste fem åren har haft uppehållstillstånd för arbete eller EU-blåkort utfärdat av Sverige i sammanlagt fyra år.

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft

1. uppehållstillstånd för arbete eller EU-blåkort utfärdat av Sverige, eller

2. uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå.

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.

15 a §²

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

1. sedan minst fyra månader har en anställning som uppfyller de krav som anges i 6 kap. 2 § första stycket och avser en tidsperiod om

¹ Senaste lydelse 2013:606.

² Senaste lydelse 2009:1542.

minst ett år från ansöknings- minst ett år från ansöknings-
tillfället, eller tillfället, 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.

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.

Lydelse enligt prop. 2013/14:83

Föreslagen lydelse

23 §

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för studier eller besök.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för en utlänning som slutfört en högskoleutbildning för vilken uppehållstillstånd för studier beviljats och för hans eller hennes familjemedlemmar.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas om det följer av en överenskommelse med främmande stat.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas om det följer av en överenskommelse med en främmande stat.

Regeringen får meddela föreskrifter om när uppehållstillstånd får ges till en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat och till anhöriga till en sådan utlänning.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för forskning och för medföljande familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för forskning.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete.

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, studier eller näringsverksamhet.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap. 2 a §³

Ett arbetstillstånd enligt 2 § första stycket får inte ges för längre tid än två år. Det får heller inte avse längre tid än anställningstiden.

³ Senaste lydelse 2008:884.

Den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd enligt 2 § första stycket får *inte vara längre än* fyra år.

Ett arbetstillstånd enligt 2 § första stycket ska knytas till viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete. Efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska tillståndet *endast knytas* till ett visst slag av arbete.

Den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd enligt 2 § första stycket får *vara högst* fyra år. *Om det finns särskilda skäl får dock den sammanlagda tillståndstiden vara högst sex år.*

Ett arbetstillstånd enligt 2 § första stycket ska knytas till *en* viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete. Efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska tillståndet *knytas endast* till ett visst slag av arbete.

7 kap.

7 §⁴

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.

Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. *Om utlänningen anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha uppehållstillståndet kvar trots att bosättningen upphör, får uppehållstillståndet dock återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

2. För en flykting eller en annan skyddsbehövande som senast den 30 juni 2014 har återvänt till ett land där han eller hon tidigare har varit bosatt därför att de politiska förhållandena i det landet har ändrats, gäller 7 kap. 7 § i sin äldre lydelse.

⁴ 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 hemvist här i landet under sammanlagt tio år, och
3. sedan två år har hemvist här i landet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2013/14:81 Föreslagen lydelse

2 §

Lagen gäller för nyanlända invandrare som har fyllt 18 men inte 65 år, är folkbokförda i en kommun och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716),

2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1–3, andra eller tredje stycket utlänningslagen,

3. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen,

4. uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen, eller

5. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § *andra, tredje eller femte stycket* utlänningslagen.

5. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § *tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, sjätte stycket* utlänningslagen.

Lagen gäller dock inte nyanlända som går i gymnasieskola eller är medborgare i ett land som är anslutet till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.