

Arbetskraftsinvandring till Sverige

– förslag och konsekvenser

*Slutbetänkande
av Kommittén för arbetskraftsinvandring*

Stockholm 2006



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2006:87

Till statsrådet Sven Otto Littorin

Den 19 februari 2004 beslutade regeringen om direktiv (dir. 2004:21) i vilket en parlamentarisk kommitté gavs i uppdrag att se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring med syfte att ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2005:22) fick kommittén tiden för att redovisa sitt delbetänkande förlängd liksom möjlighet till viss ändring av uppdraget mellan delbetänkande och slutbetänkande. I ett ytterligare tilläggsdirektiv (dir. 2006:13) har kommittén fått tiden att slutligen redovisa sitt uppdrag förlängt.

Med stöd av bemyndigande för statsrådet med ansvar för arbetsmarknadsfrågor förordnades den 24 mars 2004 f.d. vice statsministern Lena Hjelm-Wallén till ordförande i kommittén. Samma dag förordnades riksdagsledamöterna Margareta Andersson (c), Britta Lejon (s), Mauricio Rojas (fp) och Göte Wahlström (s) samt verkstadsarbetaren Jan-Eric Berglund (v), f.d. riksdagsledamoten Anna Kinberg Batra (m), kommunalrådet Carina Liljesand (kd), planeringschefen Paulo Silva (mp) och förste vice talman Per Westerberg (m) som ledamöter i kommittén. Den 7 februari 2005 entledigades Britta Lejon och förordnades i hennes ställe riksdagsledamoten Ann-Marie Fagerström (s). Den 21 februari 2005 entledigades Carina Liljesand (kd) och förordnades ekonomen Eva Aronsson (kd).

Som experter förordnades den 28 maj 2004 från Regeringskansliet rättssakkunnige Jonas Alberg, kammarrättsassessorn Ingrid Utne, kansliråden Catrin Lidbom och Pontus Ringborg

samt departementssekreterarna Christina Wallin och Ola Yndeheim. Dessutom förordnades avdelningsdirektören Peter Fylking (Migrationsverket) och ställföreträdande generaldirektören Lars Sjöström (AMS). Genom beslut den 11 oktober 2004 entledigades Ola Yndeheim och förordnades departementssekreteraren Annika Århammar (Regeringskansliet) som expert i kommittén. Genom beslut den 17 januari 2005 entledigades Jonas Alberg samt Pontus Ringborg och förordnades kansliråden Örjan Härneskog och Anna Santesson från Regeringskansliet. I beslut den 14 februari 2005 entledigades Catrin Lidbom och förordnades departementsrådet Eva Åkerman-Börje (Regeringskansliet) som expert i kommittén. Genom beslut den 6 februari 2006 entledigades Christina Nylén (tidigare Wallin), Annika Århammar samt Lars Sjöström och i deras ställe förordnades departementssekreterarna Anders Lindholm och Jasmina Hopstadius från Regeringskansliet samt biträdande analyschef Samuel Engblom (AMS) som experter i kommittén.

Den 1 juni 2004 anställdes departementsrådet Peter Springfeldt som huvudsekreterare i kommittén. Som sekreterare anställdes den 9 augusti 2004 utredaren Helena Carlestam, den 16 augusti 2004 hovrättsassessorn Lena Petersson och den 1 januari 2005 Gustaf Rönneklev. Helena Carlestam slutade sin anställning den 30 juni 2005 och den 15 augusti 2005 anställdes utredaren Susanna Okeke som sekreterare. Lena Petersson beviljades tjänstledighet från och med 9 maj 2005 och ersattes under perioden 1 juli 2005 t.o.m. 6 mars 2006 av hovrättsassessorn Madeleine Westberg. Den 13 mars 2006 anställdes ämnesråd Bengt Ranland som sekreterare i kommittén. Lena Enstam har varit kommitténs assistent.

Kommittén har tagit sig namnet Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI).

Den 31 maj 2005 redovisade kommittén ett delbetänkande Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick (SOU 2005:50) innehållande en bred faktagenomgång.

Kommittén överlämnar härmed slutbetänkandet *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser* (SOU 2006:87). Till betänkandet fogas reservationer och särskilt yttrande. Uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm i oktober 2006

Lena Hjelm-Wallén

Margareta Andersson

Anna Kinberg Batra

Ann-Marie Fagerström

Paulo Silva

Per Westerberg

Eva Aronsson

Jan-Eric Berglund

Mauricio Rojas

Göte Wahlström

/Peter Springfeldt
Bengt Ranland
Susanna Okeke
Gustaf Rönneklev

Innehåll

Förkortningar och ordförklaringar	15
Sammanfattning	17
Summary	35
Författningsförslag	53
1 Inledning.....	61
1.1 Kommitténs uppdrag.....	61
1.2 Kommitténs arbete	62
1.3 Faktabakgrund i ett delbetänkande.....	63
2 Arbetskraftsbrist.....	71
2.1 Arbetsmarknad i förändring.....	71
2.1.1 Efterfrågan och utbud av arbetskraft	72
2.1.2 Rörlighet en förutsättning för matchning av lediga platser och arbetssökande.....	75
2.1.3 Arbetskraft utomlands med tillträde till den svenska arbetsmarknaden	76
2.1.4 Bedömningar av arbetskraftsbrist på den framtida arbetsmarknaden.....	77
2.2 Hur frågan om brist på arbetskraft hanteras	79
2.2.1 Vad arbetsgivare med rekryteringsproblem gör	79
2.2.2 Åtgärder för att höja arbetskraftsutbudet.....	80

3	Gällande rätt och dess historia	83
3.1	Erfarenheter av efterkrigstidens arbetskraftsinvandring	83
3.1.1	Arbetskraftsinvandringen fram till mitten av 1960-talet	83
3.1.2	Restriktivare invandringsregler efter år 1966	86
3.1.3	Arbetskraftsinvandringens minskade betydelse.....	89
3.1.4	Gällande rätt – 2005 års utlänningslag	90
4	Migration av arbetskraft – en internationell utblick.....	93
4.1	Migrationspolitik i invandringsländerna.....	93
4.2	Migrationspolitik i utvandringsländerna.....	101
5	Samarbetet inom EU.....	105
5.1	Gemenskapsföreträdet	105
5.2	Kommissionens grönbok och handlingsplan för en gemensam syn på ekonomisk migration i EU	106
5.3	Övergångsbestämmelser för arbetstagare från de senaste medlemsstaterna.....	108
5.4	Associeringsavtal inom EU m.m.....	111
6	Kommitténs utgångspunkter	117
6.1	Inledning.....	117
6.1.1	Invandring	117
6.1.2	Arbetskraftsinvandring.....	118
6.2	Reglerad arbetskraftsinvandring.....	118
6.3	Utgångspunkter.....	121
6.3.1	I kommitténs delbetänkande lades tre utgångspunkter fast	121
6.3.2	Arbetskraftsinvandringens omfattning beror på arbetsmarknadens utveckling.....	122

7	Regler för tillstånd	125
7.1	Inledning.....	125
7.1.1	Principen om den reglerade invandringen.....	125
7.1.2	Nuvarande regler och villkor för arbetskraftsinvandring.....	127
7.2	Förslag till tidsbegränsat arbetstillstånd på grund av brist på arbetskraft	130
7.2.1	Grundläggande villkor för tidsbegränsade arbetstillstånd.....	130
7.2.2	Arbetstillståndets giltighet i tiden och förnyad prövning av tillståndet.....	131
7.2.3	Arbetstillståndets koppling till en viss arbetsgivare och till ett visst yrke	133
7.2.4	Förhållanden när en anställning upphör under giltighetstiden för ett uppehålls- och arbetstillstånd.....	135
7.3	Överväganden om arbetstillstånd för anställningar som avser internationellt utbyte	138
7.4	Överväganden om säsongarbetstillstånd.....	139
7.5	Överväganden om permanent uppehållstillstånd på grund av arbetsmarknadsskäl	142
7.6	Överväganden om entreprenadverksamhet.....	143
7.7	Överväganden om villkoren för familjemedlemmar	145
8	Arbetssökarvisering och kontakten arbetsökande – arbetsgivare	147
8.1	Inledning.....	147
8.2	Individuella kontakter	148
8.3	Arbetssökarvisering för vissa grupper	149
8.3.1	Allmänt om visering	149
8.3.2	Förslag till en ny viseringsgrund.....	151
8.3.3	Ansökan om arbetstillstånd efter inresan	154
8.3.4	Utvärdering av arbetssökarvisering	155

8.4	Genom riktad rekrytering kan arbetsgivare nå eftertraktad arbetskraft	155
8.4.1	Riktad rekrytering i samverkan	155
8.4.2	Bilaterala avtal kan skapa kanaler för efterfrågad arbetskraft att komma till Sverige	158
9	Handläggningen av tillstånd	161
9.1	Inledning	161
9.2	Nuvarande förhållanden	161
9.3	En myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning	165
9.4	Förslag till förenklingar i handläggningen	167
9.4.1	Ärenden där en arbetsmarknadsprövning skall göras	167
9.4.2	Uppehållstillstånd inom ramen för internationellt utbyte	168
9.4.3	Uppehållstillstånd inom ramen för generella riktlinjer eller förteckning	168
9.5	Om möjligheterna att överklaga beslut om arbetstillstånd eller permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl	169
9.5.1	Nuvarande förhållanden	169
9.5.2	Överväganden och bedömning	170
10	Gäststudenters möjligheter att söka tillstånd för arbete	173
10.1	Inledning	173
10.2	Nuvarande förhållanden	175
10.3	Överväganden och förslag	176
11	Tillstånd för näringsidkare	179
11.1	Näringsidkares migration – en del av den ekonomiskt betingade migrationen	179
11.2	Nuvarande förhållanden	180

11.3	Andra länders invandring av näringsidkare	183
11.4	Överväganden och förslag.....	185
11.4.1	Nyetablering, uppköp eller delägarskap.....	186
11.4.2	Handläggningen hos Migrationsverket.....	187
11.4.3	Informationsinsatser behövs för att marknadsföra möjligheterna för näringsidkare att invandra till Sverige	188
11.5	Hjälp och stöd för invandrade näringsidkare	189
12	Asylsökande och arbetsmarknaden	191
12.1	Utvärdering av systemet med undantag för vissa asylsökande från skyldigheten att ha arbetstillstånd	191
12.1.1	Bakgrund	192
12.1.2	Antalet asylsökande med AT-UND	193
12.1.3	Erfarenheter av asylsökandes rätt att arbeta	197
12.1.4	Reducerat försörjningsstöd som en följd av AT-UND.....	200
12.1.5	Asylsökande som en del av utbudet på arbetsmarknaden.....	201
12.1.6	Integrationen och asylsökandes rätt att arbeta.....	203
12.1.7	Slutsatser och förslag.....	204
12.2	Möjlighet att efter avslagen asylansökan ansöka om arbetstillstånd	207
12.2.1	Bedömning och ställningstagande	207
12.2.2	Riksdagens behandling av frågan	209
13	WTO:s allmänna tjänstehandelsavtal	211
13.1	Uppdraget.....	211
13.2	Vad är GATS	211
13.3	Slutsatser.....	214

14	Konsekvenser i Sverige.....	215
14.1	Inledning.....	215
14.2	Arbetskraftsinvandring och arbetsrätt.....	216
14.2.1	Områden som berörs av den arbetsrättsliga lagstiftningen.....	216
14.2.2	Olikheter mellan arbetskraftsinvandrare och andra arbetstagare	219
14.2.3	Möjliga konsekvenser av ökad arbetskraftsinvandring	220
14.2.4	Kommitténs slutsatser	222
14.3	Integration av arbetskraftsinvandrare	223
14.3.1	Betydelsen av integration	223
14.3.2	Konsekvenser och slutsatser på integrationens område	228
14.4	Förändringar i arbetskraftens struktur	231
14.4.1	Utgångspunkter	231
14.4.2	Arbetskraftsinvandras demografi	233
14.4.3	Ett räkneexempel om den framtida arbetskraftsinvandringen till Sverige.....	237
14.4.4	Arbetskraftsinvandringens påverkan på jämställdhet	242
14.4.5	Sammanfattande diskussion	246
14.5	Samhällsekonomiska konsekvenser av arbetskraftsinvandringen	247
14.5.1	Förutsättningar för beräkningarna.....	247
14.5.2	Resultat av beräkningarna.....	250
14.5.3	Äldreförsörjningsstöd till arbetskraftsinvandrare.....	252
14.5.4	Pensioner till arbetskraftsinvandrare och deras förvärvsarbetande anhöriga som har flyttat från Sverige.....	253
14.5.5	Arbetskraftsinvandringens effekter på löneutvecklingen i Sverige	255
14.5.6	Konsekvenser för handläggande myndigheter.	255
14.5.7	Sammanfattande diskussion	256
14.6	Kommitténs slutsatser	257

15	Konsekvenser i utvandringsländerna	261
15.1	Inledning.....	261
15.2	Migrationens påverkan på utvandringsländerna.....	262
15.3	Migration och utveckling på den internationella agendan... ..	264
15.4	Migrationens påverkan på utvecklingen i utvandringsländerna.....	269
15.5	Utvandringsländernas intressen.....	271
16	Författningskommentar	273
	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	273
	Reservationer och särskilt yttrande	281
	Käll- och litteraturförteckning	289
Bilagor		
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv (Dir. 2004:21)	293
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv (Dir. 2005:22)	309
<i>Bilaga 3</i>	Tilläggsdirektiv (Dir. 2006:13)	311
<i>Bilaga 4</i>	Prognoser över utbud och efterfrågan på arbetskraft	313
<i>Bilaga 5</i>	EG-direktiv av betydelse för kommitténs uppdrag.....	327
<i>Bilaga 6</i>	Norges erfarenheter med arbetssökarvisering	331
<i>Bilaga 7</i>	Arbetskraftsinvandring och äldreförsörjningsstöd ..	333
<i>Bilaga 8</i>	Tabell- och diagrambilaga	339

Förkortningar och ordförklaringar

AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMSFS	Arbetsmarknadsstyrelsens författningssamling
AT-UND	Undantag från kravet på arbetstillstånd
BNP	Bruttonationalprodukt
DAC	Development Assistance Committee
Dir.	Direktiv
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EU25 samt Island, Liechtenstein och Norge)
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
EU10	De 10 nya medlemsstaterna i EU fr.o.m. 1 maj 2004
EU15	De 15 medlemsstaterna i EU t.o.m. 30 april 2004
EU25	De 25 medlemsstaterna i EU fr.o.m. 1 maj 2004
EURES	European Employment Service
FN	Förenta nationerna
GATS	General Agreement on Trade in Services (Allmänna tjänstehandelsavtalet)
GCIM	Global Commission on International Migration (Internationella migrationskommissionen)
IGC	Inter-Governmental Consultations on asylum, refugee and migration policies
IOM	International Organisation for Migration (Internationella migrationsorganisationen)
ISA	Invest in Sweden Agency (Myndigheten för utländska investeringar i Sverige)
LO	Landsorganisationen i Sverige
MIGRFS	Migrationsverkets författningssamling
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling)

Prop.	Proposition
RSV	Riksskatteverket
SCB	Statistiska Centralbyrån
SFI	Svenska För Invandrare
SIEPS	Swedish Institute for European Policy Studies
SIS	Schengen Information System
SOU	Statens Offentliga Utredningar
UNFPA	United Nations Fund for Population Activities
UtlF	Utlänningsförordningen (2006:97)
UtlL	Utlänningslagen (2005:716)
VIS	Visa Information System
WTO	World Trade Organisation (Världshandelsorganisationen)

Tredjelandsmedborgare med tredjelandsmedborgare avses enligt 1 kap. 3 c § UtlL en utlänning som inte är medborgare i en EU-stat, i en annan EES-stat eller i Schweiz

Sammanfattning

Utgångspunkter

Inledning

Kommitténs huvuduppdrag är att föreslå ett nytt regelverk för arbetskraftsinvandring från länderna utanför EES och Schweiz. Regelverket skall utformas så att det kan svara på arbetsmarknadens behov av arbetskraft på både kort och lång sikt. Lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor skall inte vara sämre för arbetskraftsinvandrare än vad som gäller för svensk arbetskraft.

Kommitténs förslag skall ses mot bakgrund av den omfattande faktagenomgång som vi gjort av den svenska befolkningsutvecklingen och arbetsmarknaden samt den internationella utblick vi gjort för att se hur andra länder hanterar arbetskraftsinvandring. Detta har vi presenterat i ett delbetänkande.

Arbetskraftsbrist

I dag finns det ingen utbredd arbetskraftsbrist i Sverige, men det kan finnas brist inom specifika yrken, sektorer på arbetsmarknaden och på lokala arbetsmarknader och regioner i Sverige.

Både arbetskraftsbrist och arbetslöshet kan förekomma samtidigt på arbetsmarknaden. Rörligheten mellan yrken och regioner är inte tillräcklig för att utjämna dessa skillnader. I många fall matchar inte den kompetens en arbetslös har med de krav som ställs.

Den självklara basen för arbetskraften är befolkningen i förvärvsarbetande åldrar och hur stor andel av dem som är sysselsatta. Arbetskraften i EES och Schweiz påverkar också det samlade utbudet av arbetskraft i Sverige i och med den fria rörligheten av arbetskraft. Den öppna nordiska arbetsmarknaden har gjort det

möjligt att i viss utsträckning minska obalanserna på arbetsmarknaderna, medan inflyttningen från övriga länder har varit relativt liten. Kommande utvidgningar av EU utökar den gemensamma arbetskraften, men alla länder inom EES har en åldrande befolkning och kan i en framtid få problem med brist på arbetskraft.

Det är svårt att göra säkra prognoser över vilka delar av arbetsmarknaden som i en framtid kommer att sakna arbetskraft. Ju längre in i framtiden prognoserna sträcker sig desto osäkrare blir prognoserna. Att den svenska arbetsmarknaden blir allt mer kunskapsintensiv är en utveckling som förutses fortsätta.

När efterfrågan på arbetskraft överstiger utbudet bör den första åtgärden vara att mobilisera fler från dem som står utanför arbetskraften. Detta kan ske om grupper som utlandsfödda, funktionshindrade och personer över 55 år bättre tas tillvara i det svenska arbetslivet. Strävandena att minska antalet långtidssjukskrivna och förtidspensionärer är också väsentliga liksom att underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden.

Att bättre ta till vara de som står till arbetsmarknadens förfogande och att höja sysselsättningsgraden är viktigast för att undvika arbetskraftsbrist. Arbetskraftsinvandring från tredje land kan därutöver utgöra ett positivt tillskott för att inte negativa konsekvenser av arbetskraftsbrist skall uppstå.

Gällande rätt och dess historia

Under 1950- och 1960-talen rådde ett system som innebar att medborgare i ett stort antal länder fritt kunde resa in i Sverige och här söka uppehålls- och arbetstillstånd.

Under 1960-talet uppstod problem och ett nytt regelverk infördes utgående från riktlinjerna i 1968-års proposition¹ med krav om att arbete och arbetstillstånd i fortsättningen skulle vara ordnat före inresan i Sverige och att invandringen skulle ske genom kollektiv överföring av utomnordisk arbetskraft. Beslut i fråga om arbetstillstånd skulle liksom tidigare fattas av den centrala utlänningsmyndigheten, dvs. Statens Invandrarverk. Invandrarverket skulle innan ett beslut fattades höra Arbetsmarknadsverket, som i sin tur remitterade ärendet till berörd facklig organisation. Den sista kollektiva rekryteringen skedde i Jugoslavien år 1973. I övrigt

¹ Prop. 1968:142 angående riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.

har i huvudsak reglerna utgående från de uttalanden som gjordes i propositionen från år 1968 bestått.

I gällande regelverk finns tre olika huvudgrupper av arbetskraftsinvandrare. Permanent uppehållstillstånd får beviljas utlänningar som har erbjudits tillsvidareanställning, som har särskilda kvalifikationer och om behovet av arbetskraft inte kan fyllas av arbetssökande inom landet eller genom rekrytering från ett EES-land eller Schweiz. Tidsbegränsat arbetstillstånd får ges dels till den som erbjudits anställning inom ett yrke där det råder tillfällig brist på arbetskraft, dels till någon som deltar i ett internationellt utbyte.

I gällande riktlinjer från AMS för bedömningen av ansökningar om tillstånd av arbetsmarknadsskäl anges att tredjelandsmedborgare inte får koncentreras till arbetsplatser där svårigheter att rekrytera arbetskraft kan hänga samman med lönesättning, arbetsmiljö, lokala förhållanden eller liknande faktorer. Nivån avseende lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor skall lägst motsvara gällande svenska kollektivavtal eller vad som är praxis inom yrket eller branschen. Arbetstiden skall vara av sådan omfattning att arbetstagaren får en tillräcklig försörjning under vistelsen i landet och bostad skall vara ordnad före inresan. Berörd arbetstagarorganisation skall ges tillfälle att yttra sig.

Det är Migrationsverket eller den myndighet som får ett be- myndigande av Migrationsverket som fattar beslut om såväl permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl som om arbets- tillstånd.

Migration av arbetskraft – en internationell utblick

Alla länder har såväl in- som utvandring av större eller mindre om- fattning.

Generellt gäller att den migrationspolitik som innefattar hanter- ingen av migrationsströmmar mellan länder har tre huvuduppgifter: att ge dem asyl som enligt internationella konventioner och natio- nell lagstiftning är berättigade till skydd, att skapa regler för att släppa in dem som det är i landets intresse att de bosätter sig i landet samt att stänga ute dem som man av olika anledningar inte vill skall bosätta sig i landet.

När det gäller arbetskraftsinvandring syftar denna alltid till att gynna mottagarlandet ekonomiskt på ett eller annat sätt.

En betydande del av migrationen i världen är temporär i den bemärkelsen att de flesta migranter avser att åka hem till sina ursprungsländer igen efter en tid utomlands. En inte obetydlig del av migrationen sker utanför reglerna. I vissa länder kan antalet migranter som vistas i landet och arbetar på den svarta arbetsmarknaden vara betydande. Denna grupp flyttare vistas olagligt i ett annat land och är därför mest sårbar och utsatt för exploatering av oseriösa arbetsgivare eller kriminella organisationer. Fenomenet finns även i Sverige.

Utvandringsländerna påverkas såväl positivt som negativt av utvandringen. Det förefaller som om de positiva faktorerna överväger i många utvandringsländer.

Samarbetet inom EU

Att det egna landets befolkning i första hand skall ha tillgång till de arbetstillfällena som finns är ett synsätt som gäller inom hela EU. Stats- och regeringscheferna lade år 1994 fast principen om ett företräde till lediga arbeten för arbetstagare som redan är bosatta i EU. Principen om gemenskapsföreträde är inte juridiskt bindande, men väl politiskt, och utgör inte heller någon grund för rättsligt agerande.

Principen om gemenskapsföreträde har senare bekräftats i övergångsbestämmelserna i anslutningsfördraget av den 16 april 2003.

Av direkt betydelse för frågan om arbetskraftsinvandring till Sverige är det arbete som kommissionen bedrivit med den s.k. grönboken om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU. Detta arbete resulterade i en handlingsplan för laglig migration, med betoning på ekonomisk migration, i slutet av december 2005.

Handlingsplanen visar att kommissionen inte anser att tiden är mogen för att skapa heltäckande generella EU-gemensamma regler för arbetskraftsinvandring. Däremot anser kommissionen sig ha stöd för att gå vidare med viss ramlagstiftning, som skulle kunna täcka flyttares rättigheter, och med utformningen av ett gemensamt uppehålls- och arbetstillstånd.

Två områden är av speciellt intresse för kommittén eftersom kommissionen avser att lägga fram förslag till direktiv. Det gäller regler som rör högutbildade och säsongarbetande tredjelandsmedborgare. Utgångspunkten är att antalet tredjelandsmedborgare som skall tillåtas resa in och vistas i en viss medlemsstat även fortsätt-

ningsvis skall beslutas av den berörda medlemsstaten och att gemenskapsföreträdet förblir intakt.

Kommitténs utgångspunkter

Kommitténs utgångspunkter under arbetet har varit:

- Migration är ett samhällsfenomen som kvantitativt ökar och som bidrar till samhällets utveckling. Migration har alltid funnits och kommer att fortsätta att göra så och sannolikt i ökad grad. Det är naturligt att samhället på olika sätt försöker påverka migrationen och styra den i en riktning som är bäst för samhället.
- Den demografiska utvecklingen med en allt mer åldrande befolkning och därmed följande ökande försörjningsbörd för dem som förvärvsarbetar kan leda till negativa strukturella konsekvenser på arbetsmarknaden och i samhällsekonomin. De demografiska förändringarna är något som vi delar med andra höginkomstländer. En åldrande befolkning kan även leda till att arbetsmarknaden blir mindre dynamisk. En ökad arbetskraftsinvandring kan bidra till att mildra dessa effekter.
- Arbetskraftsinvandring kan bidra till att vitalisera den svenska arbetsmarknaden och ekonomin. Regelverket måste öppnas för att i ökad utsträckning möjliggöra detta. Samtidigt måste tydliga insatser göras för att undvika att en ökad arbetskraftsinvandring skapar negativa effekter på arbetsmarknaden. Bedömningen av det behov som ligger till grund för förändringar av regelverket bör göras inte bara från kvantitativ synvinkel utan också från en kvalitativ sådan med hänsyn till de olika slag av positiva effekter som kan uppstå.

Arbetskraftsinvandrare definieras som de som flyttar till Sverige för att arbeta och har tillstånd att bosätta sig i landet. Normalt sett skall en person bli folkbokförd för att räknas som bosatt. För att bli folkbokförd som invandrare krävs att man avser att stanna i Sverige minst tolv månader. Det är först i och med folkbokföringen som en invandrare fullt ut kan ta del av alla delar av det svenska välfärdssystemet.

Kommittén anser att arbetskraftsinvandringen också fortsättningsvis skall vara reglerad, dvs. att förutsättningarna för arbetskraftsinvandringen fastläggs i lag och förordning samt att beslut i dessa

ärenden tas av myndigheter. Huvudregeln är att uppehålls- och arbetstillstånd skall vara beviljat före inresan i Sverige.

Målet med arbetskraftsinvandring för såväl arbetstagaren, arbetsgivaren som samhället i stort är att den skall leda till ett positivt resultat. Det går dock inte att bortse från att det också finns risker. Ansvar måste därför delas av de inblandade; arbetsgivare, arbetstagare och samhället genom berörda myndigheter. Arbetsgivaren gör en särskild ansträngning och tar viss risk genom att rekrytera utanför landets gränser. För tredjelandsmedborgaren är risken med att flytta till ett nytt land med nya kulturella och sociala förhållanden och ett nytt språk alldeles uppenbar. Samhällets ansvar blir att stå för trygghet för denna individ och för hans eller hennes eventuella familj om något oväntat skulle inträffa. Dessa tre parter måste därför ingå i beslutsprocessen. Det yttersta ansvaret för att upprätthålla en reglerad invandring vilar på samhället som också har att svara för systemets legitimitet.

Skälen till att Sverige även fortsättningsvis behöver reglera arbetskraftsinvandringen är:

1. Genom den reglerade arbetskraftsinvandringen ställs behovet av arbetskraft i form av brist på arbetskraft i fokus. Arbetskraftsinvandring skall således inte kunna tränga undan arbetskraft som redan finns i landet.
2. Ett syfte med regleringen är att säkerställa att löner, försäkringsskydd, och övriga anställningsvillkor för personer som invandrar för att arbeta skall vara i nivå med dem som gäller för arbetstagare som redan finns i landet. För att denna princip om lika behandling skall kunna garanteras krävs det samråd med berörd facklig organisation och att det ytterst är en myndighet som fattar beslutet om en person skall få invandra för att arbeta i vårt land.
3. Allmänt gäller att myndigheterna genom den reglerade arbetskraftsinvandringen skall verka för att den svenska arbetsmarknaden och ekonomin påverkas positivt.
4. Ett ytterligare skäl till en myndighetsbaserad prövning är att det svenska välfärdssystemet i princip är tillgängligt för alla som bor i Sverige. Det svenska samhället ikläder sig ansvar att tillhandahålla offentlig service. Denna service gäller naturligtvis också dem som invandrar för att arbeta och deras familjer. När de är folkbokförda här har de i stort sett samma rättigheter och skyldigheter i samhället som andra som bor här.

Kommittén anser att riskerna minimeras för de närmast berörda parterna i migrationsprocessen genom tillämpningen av en reglerad invandring. Den enskilde arbetstagaren får en anställning hos en arbetsgivare som erbjuder lika villkor som för andra med samma yrke. Arbetsgivaren vet att arbetstagaren efter myndighetsprövning har fått ett uppehålls- och arbetstillstånd och är välkommen att arbeta och bosätta sig i Sverige. Myndigheterna har gjort en vandels- och säkerhetsbedömning av personen samt skaffat sig rimliga garantier för att arbetstagaren får en anställning med löne- och anställningsvillkor som är i nivå med övriga anställdas utan att tränga undan andra lämpliga arbetssökande. Kommittén anser att en sådan besluts- och samrådsprocess kring arbetskraftsinvandring har störst förutsättningar att skapa uppslutning kring dessa frågor hos en stor allmänhet vilket är en förutsättning för att arbetskraftsinvandring skall kunna ge positiv utdelning för alla berörda.

Den framtida arbetskraftsinvandringens omfattning beror på arbetsmarknadens utveckling. Behovet vid varje tidpunkt skall avgöra hur omfattande invandringen skall vara. Är behovet stort av arbetskraft från tredje land skall det föreslagna regelverket kunna tillåta invandring av den arbetskraft som är efterfrågad och när efterfrågan är låg medför regelverket att invandringen blir liten. I och med att den framtida arbetskraftsinvandringen av tredjelandsmedborgare kommer att bero på hur den svenska ekonomin och arbetsmarknaden utvecklas, är det inte möjligt att ange den framtida invandringen av arbetskraftsinvandrare i absoluta tal.

Personer som invandrar till Sverige av arbetsmarknadsskäl är i en relativt god situation vad gäller integration genom kopplingen till sitt arbete. Däremot kan också arbetskraftsinvandrare drabbas av diskriminering som är av mer generell natur. Kommittén anser dock att arbetskraftsinvandring snarast har en positiv påverkan på den allmänna synen på invandring och de invandrades ställning i vårt land.

Regler för tillstånd

Det nya regelverk för arbetskraftsinvandring från länderna utanför EES och Schweiz som kommittén föreslår och de överväganden kommittén har gjort faller inom följande kategorier: tidsbegränsat arbetstillstånd på grund av brist på arbetskraft, internationellt ut-

byte, säsongsarbetstillstånd, permanent uppehållstillstånd på grund av arbetsmarknadsskäl samt entreprenadverksamhet.

Tidsbegränsat arbetstillstånd på grund av brist på arbetskraft

Kommittén föreslår att tidsbegränsade arbetstillstånd skall få ges en tredjelandmedborgare som erbjudits en anställning på grund av att behovet av arbetskraft inte kan tillgodoses genom en rekrytering inom EES eller Schweiz. Lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor för personer som invandrar för att arbeta skall vara i nivå med dem som gäller inom yrket eller branschen för arbetstagare som redan finns i landet. Som ytterligare villkor skall gälla att inkomsterna av arbetet skall kunna försörja arbetstagaren.

En utgångspunkt för kommitténs arbete har varit att längre tillståndstider är positivt för den svenska arbetsmarknaden och att detta skall ligga till grund för utformningen av uppehålls- och arbetstillstånden. Sverige kan bli mer attraktivt för efterfrågad arbetskraft i och med att en längre tillståndstid ger den enskilde invandraren större möjlighet att planera sin vistelse i Sverige.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, eller en förlängning av ett sådant tillstånd, skall efter prövning kunna övergå i ett permanent uppehållstillstånd. Kommittén föreslår således att tillståndstiden för de tidsbegränsade uppehålls- och arbetstillstånden förlängs till 24 månader med en möjlighet att få tillståndet förlängt genom en förnyad prövning med ytterligare längst 24 månader. Efter 48 månader med arbetstillstånd beviljas normalt permanent uppehållstillstånd. En förnyad prövning kan också resultera i att ett permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl beviljas tidigare än efter 48 månader. Om anställningstiden vid första ansökningstillfället är kortare än 24 månader, ges uppehålls- och arbetstillstånd endast för den perioden.

Det grundläggande villkoret för att en medborgare från tredje land skall få ett arbetstillstånd skall enligt kommittén vara att han eller hon erbjudits en anställning på grund av att det råder arbetskraftsbrist inom det yrke anställningen avser.

I de fall arbetstagaren efter den första tillståndspanoden vill förlänga sin vistelse i Sverige, skall en prövning göras av uppehålls- och arbetstillståndet. Vid denna prövning kontrolleras att de grundläggande villkoren för tillståndet är uppfyllda. Dessutom

kontrolleras att den sökande inte har gjort sig skyldig till brottslighet.

Ett förlängt arbetstillstånd ges i det fall den sökande är kvar på den första anställningen. I dessa fall görs ingen ny arbetsmarknadsprövning för att konstatera om brist på arbetskraft fortfarande råder inom yrket. I det fall arbetstagaren slutat den första anställningen och fått ett erbjudande om en ny anställning görs däremot sedvanlig arbetsmarknadsprövning av det nya arbetserbjudandet.

Om vid en förnyad prövning den ursprungliga anställningen upphört, och något annat arbetserbjudande inte finns, skall inget nytt uppehålls- eller arbetstillstånd beviljas. Personen skall då lämna landet. I de fall tredjelandsmedborgaren har nytt arbetserbjudande skall han eller hon ha möjlighet att ansöka om nytt arbetstillstånd inifrån Sverige om en anställning upphör under anställningstiden. Beviljas inget nytt arbetstillstånd inom tre månader, skall uppehålls- och arbetstillståndet återkallas och tredjelandsmedborgaren lämna landet.

Gemensamt för alla de fall där det blir aktuellt för en person att ansöka om förlängt tillstånd på grund av brist på arbetskraft är att tillståndet skall få sökas inifrån Sverige.

Arbetstillstånden skall kopplas till visst yrke och viss arbetsgivare under den första tillståndsperioden. Om anställningen kvarstår vid den förnyade prövningen av arbetstillståndet knyts detta endast till yrket.

I och med kopplingen till ett visst yrke och arbetsgivare uppnås syftet att arbetskraftsbehovet verkligen tillgodoses hos de arbetsgivare som gjort de särskilda ansträngningar som krävs för att rekrytera arbetskraft från tredje land. I de fall det främst är fråga om en regional brist inom ett yrke, innebär kopplingen till arbetsgivaren att de regionala behoven verkligen tillgodoses.

I likhet med vad som gäller för unionsmedborgare, bör en tredjelandsmedborgare få vara kvar i Sverige för att söka nytt arbete under tre månader om den första anställningen upphör.

Arbetstillstånd för anställningar som avser internationellt utbyte

Kommitténs bedömning är att det inte finns några vägande skäl för att föreslå några större förändringar i nuvarande tillståndsordning inom ramen för internationellt utbyte.

Säsongsarbetstillstånd

Kommitténs bedömning är att den nuvarande ordningen med så kallade säsongsarbetstillstånd tills vidare bör vara kvar. Säsongsarbetskraft bör dock ses som en särskild kategori då den väsentligt skiljer sig från arbetskraftsinvandringen.

Permanent uppehållstillstånd på grund av arbetsmarknadsskäl

Kommitténs bedömning är att någon ändring inte bör göras i nuvarande regler för att bevilja permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl.

Permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl bör – i enlighet med gällande lagstiftning – vid invandringstillfället enbart ges till personer som besitter särskilda kvalifikationer och som har erbjudits en tillsvidareanställning inom ett yrke med krav på särskilda kvalifikationer. Därutöver skall brist på sådan arbetskraft råda i Sverige och inom EES och Schweiz. Detta är ett permanent uppehållstillstånd som ges direkt vid invandringen till Sverige. Dessutom kan ett permanent uppehållstillstånd beviljas efter det att en person under en inledande period har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Villkoren för familjemedlemmar

Kommitténs bedömning är att familjemedlemmar till den som beviljats tillstånd av arbetsmarknadsskäl bör beviljas uppehålls- och arbetstillstånd i samma utsträckning som i dag.

En grundläggande princip i svensk migrationspolitik är att kärnfamiljen i så stor utsträckning som möjligt skall hållas samman. Kommittén bedömer även att en generös politik för medföljande familjemedlemmar innebär en konkurrensfördel för Sverige i förhållande till de länder som tillämpar en mer restriktiv politik.

Arbetsökarvisering för vissa grupper

Kommittén föreslår att en ny grund för visering skall införas. En tredjelandsmedborgare skall kunna beviljas en visering för en tidsperiod av längst tre månader med syfte att söka arbete i Sverige.

En arbetssökarvisering kan underlätta rekryteringen av tredjelandsmedborgare genom att göra det möjligt för dem att under ett besök i Sverige komma i kontakt med en potentiell arbetsgivare som söker arbetskraft. Särskilda villkor, utöver de generella kraven som alltid gäller för en enhetlig Schengenvisering, skall knytas till denna viseringsgrund så att den kopplas till brist på arbetskraft inom ett yrke eller ett yrkesområde. Villkoren för arbetssökarvisering skall framgå i den av Migrationsverkets styrelse fastställda viseringspraxisen för varje enskilt land. Migrationsverkets styrelses viseringspraxis i denna del skall fastställas i samverkan med Arbetsmarknadsverket.

Kraven för en arbetssökarvisering skall knyta an till villkoren för att få arbetstillstånd så att sådana personer som har goda utsikter att få en anställning i Sverige söker och får arbetssökarvisum. På så sätt görs en förhandsprövning av kompetens och kvalifikationer hos potentiella arbetssökande i förhållande till de brister och behov av arbetskraft som konstaterats i vårt land.

För att kunna beviljas en arbetssökarvisering skall den sökande ha ett yrke som det finns ett uttalat behov av i Sverige. Sådana yrken, eller branscher, skall Arbetsmarknadsverket föra upp på en särskild förteckning på liknande sätt som i dag sker för de s.k. generella yttrandena. Arbetsmarknadsverket skall i dessa fall fatta sina beslut i samråd med arbetsmarknadens parter.

Personer som har beviljats en visering med syfte att söka arbete skall få söka uppehålls- och arbetstillstånd efter inresan i Sverige. Detsamma skall gälla den som är viseringsfri och som söker arbetstillstånd inom ett yrke som förts upp på den särskilda förteckning över yrken eller branscher som är ett krav för att arbetssökarvisering skall beviljas.

Kommittén föreslår att ordningen med arbetssökarvisering efter en tid skall utvärderas för att bedöma vilka konsekvenser denna nya grund för visering får på den svenska arbetsmarknaden.

En myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning

Arbetsmarknadsprövningen är grundläggande i dagens tillståndsprövning. Arbetskraftsinvandring är en fråga som berör inte bara den enskilde individen och arbetsgivaren utan även samhället. Därför bör den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen vara kvar.

Arbetsmarknadsprövningen fyller två syften, dels att säkerställa att det inte finns arbetskraft i Sverige eller övriga EES och Schweiz som skulle kunna passa för de lediga tjänsterna, dels att säkra att löner, försäkringskydd och andra anställningsvillkor för arbetskraftsinvandrare är i nivå med dem som gäller för arbetstagare som redan finns i landet. Arbetsmarknadsverket skall även fortsättningsvis ha denna uppgift. Yttrande från berörd arbetstagarorganisation skall inhämtas.

Genom myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning minimeras riskerna för överutbud av utländsk arbetskraft och undanträngning av arbetssökande. Därmed får systemet med arbetskraftsinvandring trovärdighet och legitimitet.

Migrationsverkets självständiga prövning begränsas i princip till kontroll av den sökandes skötsamhet, bland annat genom en kontroll av belastningsregistret. Verket har också att bedöma om ansökan grundar sig på riktiga uppgifter och att det inte rör sig om försök att kringgå utlänningslagstiftningen av något skäl. Denna prövning görs i alla ärenden om uppehållstillstånd. I denna del ser kommittén inte att det finns utrymme för att föreslå förändringar i processen varken för den enskilde eller för myndigheten.

Kommitténs förslag till förenklingar i handläggningen är att processen från det att arbetsgivaren registrerar sitt arbetserbjudande på AMS hemsida tills det att arbetsgivaren får besked om tillstyrkt eller avstyrkt arbetstillstånd inte skall få ta längre tid än tio arbetsdagar. Berörd arbetstagarorganisation skall ha lämnat sitt yttrande inom fem arbetsdagar från det att den har fått arbetserbjudandet på remiss. Arbetsmarknadsverket skall inte längre kontrollera att bostad är ordnad. Att tillräckliga medel finns för att täcka boendekostnad får istället antas ingå i kontrollen av lönevillkoren.

Gäststudenters arbetstillstånd

Kommittén förslag är att gäststudenter som slutfört studier motsvarande 20 högskolepoäng eller fullföljt en termin som gäststudent vid forskarutbildning skall få söka uppehålls- och arbetstillstånd inifrån Sverige. Gäststudenter som har grundläggande behörighet till forskarutbildning skall få tillstånd att arbeta utan att genomgå en arbetsmarknadsprövning.

Tillstånd för näringsidkare

Det svenska regelverket för invandring av näringsidkare är jämförelsevis öppet och generöst. Den som kan visa att man har försörjning för sig själv och sin familj ordnad på annat sätt än som anställd beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Om man efter en provperiod fortfarande själv kan försörja sig och sin familj ges ett permanent uppehållstillstånd.

Kommittén föreslår att detta generösa system fortsatt skall gälla, men vi föreslår smärre regeländringar för att försvåra att regelverket missbrukas.

Asylsökande och arbetsmarknaden

Utvärdering av systemet med undantag för vissa asylsökande från skyldigheten att ha arbetstillstånd

Asylsökande har i dag möjlighet att arbeta under väntetiden om handläggningstiden beräknas överstiga fyra månader. Undantaget från arbetstillstånd (AT-UND) gäller fram till dess att beslut i asylärendet vunnit laga kraft. Kommittén har haft ett särskilt uppdrag att utvärdera detta system.

Om ett beslut om avvisning eller utvisning bedöms inte kunna verkställas med tvång på grund av förhållandena i mottagarlandet, gäller undantaget dock fram till dess att utlänningen lämnar landet.

Migrationsverket uppskattade att antalet personer som hade eget arbete på öppna arbetsmarknaden i november 2005 uppgick till 715 personer. Det fanns 6 005 inskrivna asylsökande med AT-UND vid slutet av år 2005. Dessa uppgifter pekar på att i storleksordningen drygt en tiondel av de asylsökande med AT-UND hade arbete under slutet av detta år. Detta är ett mycket marginellt tillskott till den legala svenska arbetsmarknaden. Det skall betonas att de kvantitativa uppgifterna är mycket ungefärliga.

Kommitténs förslag är att asylsökande fortsatt skall kunna arbeta med undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd om väntetiden i asylärendet beräknas överstiga fyra månader. AT-UND skall inte ges till asylsökande som saknar identitetshandlingar, om personen inte gjort vad som skäligen kan krävas för att fastställa sin identitet.

Ansökan om arbetstillstånd efter avslagen asylansökan

Kommitténs bedömning är att någon ändring inte bör göras av nuvarande regler som innebär att en asylsökande som arbetat med stöd av AT-UND och som fått avslag på sin asylansökan inte kan få en ansökan om arbetstillstånd prövad utan att först ha lämnat landet. Kommittén framhåller att det i några speciella fall, där det finns starka humanitära skäl, finns en undantagsbestämmelse som innebär att en ansökan kan prövas efter inresan i Sverige om det ”annars finns synnerliga skäl”.

Konsekvenser av förslagen*Konsekvenser i Sverige*

Med ett regelverk som i huvudsak bygger på att arbetskraftsinvandring skall tillåtas när det råder brist på lämplig arbetskraft går det inte att i förväg ange volymen på arbetskraftsinvandringen. Detta är naturligtvis en komplikation för analysen av konsekvenserna av det föreslagna regelverket

Det huvudsakliga syftet med en vidgad arbetskraftsinvandring är att den skall möta den eventuella arbetskraftsbrist som kan uppstå inom delar av den svenska arbetsmarknaden. Våra räkneexempel på de förmodade ekonomiska konsekvenserna av en arbetskraftsinvandring med det regelverk som vi föreslår visar att samhället gör en direkt ekonomisk vinst. Intäkterna från skatter och avgifter överstiger kostnader för transfereringar och offentlig konsumtion. Utöver denna direkt mätbara ekonomiska vinst räknar vi med att arbetskraftsinvandringen bidrar till att lösa situationer på arbetsmarknaden där det är brist på arbetskraft och därigenom skapar en positiv effekt på arbetsmarknaden och i samhällsekonomin.

Grunden för den ekonomiska vinsten för samhället är att arbetskraftsinvandrarerna förväntas vara unga när de kommer till Sverige och att många kommer att lämna Sverige medan de fortfarande är i arbetsför ålder. För många av arbetskraftsinvandrarerna och deras anhöriga sker utbildningen i hemlandet liksom omsorgen och vården på äldre dagar sker i hemlandet. Dock ger det regelverk vi föreslår utrymme för att man kan stanna längre i Sverige än med nuvarande regelverk och det gör det också möjligt att man i större utsträckning än i dag kan få ett permanent uppehållstillstånd.

För integrationen i det svenska samhället av arbetskraftsinvandrare och deras familjemedlemmar är kunskaper i det svenska språket avgörande. Förutom en väl fungerande utbildning i svenska är den dagliga tillvaron på arbetsplatser viktig för integrationen, vilket är en fördel för dessa invandrare jämfört med övriga. För de arbetskraftsinvandrare som endast avser att stanna en begränsad tid i Sverige är dock förmodligen intresset för att integreras i det svenska samhället mindre.

Vi räknar också med att arbetskraftsinvandrarernas höga sysselsättning, i princip kommer med vårt föreslagna regelverk alla arbetskraftsinvandrare att vara sysselsatta, kan påverka integrationen för alla invandrare i Sverige i positiv riktning.

Inom den arbetsrättsliga lagstiftningen ser vi att tillämpningen av regelverket indirekt kan påverkas negativt om en stor andel av arbetskraften i Sverige inte behärskar eller bara har bristfälliga kunskaper i svenska. Vi utgår från att såväl arbetsgivare som fackliga organisationer kommer att verka för att arbetskraftsinvandrare skall ges förutsättningar för att kunna lära sig svenska och få grundläggande information om villkoren på svensk arbetsmarknad. Sammantaget bedömer vi att några ändringar inte behöver göras i den arbetsrättsliga lagstiftningen utifrån våra förslag till nytt regelverk för arbetskraftsinvandringen. Avgörande är dock att arbetskraftsinvandringen inte leder till undanträngning av befintlig arbetskraft, samt att villkoren om likabehandling med övrig arbetskraft infrias.

Utvandringslänternas intressen

Kommittén delar den numera allt mer utbredda uppfattningen att en arbetskraftsinvandrare eller en gäststudent som återvänder till sitt hemland bär med sig ny kompetens som kan bidra till hemlandets utveckling. Generellt sett är migrationen positiv för utvandringslänterna dels genom att de i stora delar får tillbaka kompetens och erfarenhet när en migrant återvänder, dels att migranterna sänder hem stora summor pengar.

Det särskilda ansvar Sverige har för utvecklingen i fattiga länder bör hanteras inom ramen för politiken för global utveckling. Det kan i det här sammanhanget bl.a. handla om att utveckla former för att ytterligare stimulera återvändande, permanent eller för mer begränsade tid, av migranter som kan bidra till sitt hemlands

utveckling. Ett annat område är att verka för att migranterna kan sända hem pengar på ett säkert och billigt sätt för att på bästa sätt kunna användas i hemlandet. Sverige bör också på det internationella planet verka för att migration kan ske under säkra och ordnade former och att arbetskraftsinvandrare får sina rättigheter tillgodosedda.

Reservationer

Några av ledamöterna reserverar sig mot delar av kommitténs förslag eller resonemang.

En minoritet anser bl.a. att den del av arbetsmarknadsprövningen som avser brist på arbetskraft skall göras av arbetsgivaren, att de tidsbegränsade uppehållstillstånden inte skall kopplas till ett särskilt yrke och att tillfälligt uppehållstillstånd för arbete skall kunna sökas vid vistelse i Sverige även om man är asylsökande. För asylsökande gäller dock förutsättningen att en metod finns för att förhindra missbruk av rätten att söka asyl så att det inte görs enbart för att få tillträde till arbetsmarknaden. Vidare ifrågasätter en minoritet den oro för att arbetsgivare skulle föredra att anställa utländska medborgare framför svenska som man anser att majoriteten ger uttryck för i betänkandet.

En ledamot reserverar sig mot att det tidsbegränsade tillståndet vid förnyelse kopplas till yrke. Vidare framförs att någon ytterligare arbetsmarknadsprövning av brist inte skall göras i det individuella fallet om den sökandes yrke eller bransch ingår i den förteckning som upprättats i samband med beredningen av arbetsökarvisering. Dessutom föreslås att de asylsökande som inte avvisas omedelbart eller vars ansökningar inte är uppenbart ogrundade utan undantag beviljas undantag från kravet att ha arbetstillstånd för att kunna arbeta. I och med riksdagens behandling av frågan om möjligheten att efter avslagen asylansökan ansöka om uppehållstillstånd föreslås kommittén avstå från att hantera frågan.

En ledamot framför bl.a. att kraven för att kunna få arbetssökarvisering bör sänkas i förhållande till kraven på en enhetlig Schengenvisering eller att i annat fall nationella arbetssökarviseringar ut-

färdas, att permanent uppehållstillstånd som regel skall ges efter två år med tidsbegränsade tillstånd, att arbetskraftsinvandrare redan efter tre år skall kunna ansöka om svenskt medborgarskap, att de som i dag vistas och arbetar olagligt i Sverige skall kunna regularisera sin situation samt att kommittén bättre borde ha analyserat problemen med etnisk diskriminering.

Summary

Basis

Introduction

The Committee's main task is to propose new regulations for labour migration from countries outside the EEA and Switzerland. The regulations should be designed to meet long term and short term labour market needs for manpower. Wages, insurance coverage and other terms of employment must be equal to the conditions that apply to Swedish manpower.

The Committee's proposal should be regarded in light of our extensive factual review of Swedish demographic trends and the labour market, as well the survey of international conditions we performed to find out how other countries are managing labour migration, which we presented in an interim report.

Labour shortages

There is no widespread labour shortage in Sweden today, but there may be shortages in specific occupations, labour market sectors and local labour markets and regions in Sweden.

Labour shortages and unemployment can co-exist in the labour market. Mobility among occupations and regions is not sufficient to equalise these differences. In many cases, an unemployed person's skills do not match the requirements for vacancies.

The obvious manpower base is the working age population and the percentage who are employed. Available manpower in the EEA and Switzerland also affects the total supply of manpower in Sweden through the free movement of persons. The open Nordic labour market has made it possible to reduce labour market imbalances to a certain extent, but there has been relatively little

influx from other countries. Future enlargements of the EU will expand Community manpower, but all countries in the EEA have ageing populations and may experience labour shortage problems in the future.

It is difficult to make reliable forecasts of which parts of the labour market may experience future labour shortages. The further into the future the forecasts reach, the less reliable they become. In a trend expected to continue, the Swedish labour market is becoming increasingly knowledge-intensive.

When demand for manpower exceeds supply, the first action should be to mobilise more of the people who are outside the labour market. This could be accomplished if groups such as the foreign-born, people with disabilities and people over 55 were more effectively utilised. Endeavours to reduce the number of people on long-term sick leave and in activity compensation programmes are also significant, along with facilitating labour market entry for youth.

More effectively utilising people who are seeking jobs and improving the employment rate are the most important aspects of preventing labour shortages. Beyond those measures, labour migration from third countries may be a beneficial supplement that prevents the negative consequences of a labour shortage.

Current law and its history

There was a system in the 1950s and 1960s under which citizens of a large number of countries were allowed to freely enter Sweden and apply for residence and work permits while in the country.

Problems arose in the 1960s and new regulations were introduced requiring employment and a work permit to be arranged prior to entry into Sweden and that immigration should take place through collective transfers of non-Nordic manpower. Decisions on work permits would, as before, be taken by the central aliens' affairs agency, i.e., the Swedish Immigration Board. Before taking a decision, the Immigration Board was supposed to consult with the Swedish National Labour Market Board (AMS), which in turn referred the matter to the relevant trade union. The last collective recruitment took place in Yugoslavia in 1973. In other respects, the regulations from the 1968 guidelines laid down by the Riksdag are largely still in force.

Current regulations specify three main groups of labour immigrants. Permanent residence permits may be granted to aliens who have been offered permanent employment, those who have special qualifications, and if the manpower requirement cannot be met by jobseekers inside the country or through recruitment from an EEA country or Switzerland. Temporary work permits may be granted to workers who are offered employment in an occupation for which there is a temporary labour shortage and to workers participating in international exchange programmes.

Current AMS guidelines for assessing applications for permits on labour market grounds state that third country nationals may not be concentrated to workplaces where difficulties recruiting manpower may be connected to pay scales, the work environment, local conditions, or similar factors. Wages, insurance coverage and other terms of employment shall, at minimum, be equal to those required by Swedish collective agreements or the terms and conditions prevailing in the occupation or industry. Work hours must be adequate for employees to earn enough to support themselves while in Sweden and housing must be arranged before they enter the country. The relevant trade union must be afforded the opportunity to express an opinion.

Decisions on permanent residence permits on labour market grounds and work permits are taken by the Swedish Migration Board or another agency authorised by the Migration Board.

Labour migration – an international survey

There is both immigration to and emigration from all countries to one extent or another.

Generally speaking, the migration policy that addresses the management of migration flows between countries has three main tasks: to grant asylum to people who are entitled to protection under international conventions and national law; to create rules that allow people in whose settlement in the country is in the national interest; and to exclude people whose settlement in the country is undesirable for various reasons.

With respect to labour migration, the aim is always to benefit the host country in one way or another.

A significant share of migration worldwide is temporary, in the sense that most migrants intend to return to their countries of

origin after a period abroad. A not insignificant share of migration takes place outside the rules. In certain countries, the number of migrants who are in the country and working in the illicit labour market can be significant. This group of migrants are in a foreign country illegally and are accordingly the most vulnerable and likely to be exploited by unscrupulous employers or criminal organisations. This phenomenon also exists in Sweden.

Emigration has both positive and negative impact on emigrant countries. It appears that the positive factors outweigh the negative in many emigrant countries.

Cooperation within the EU

That the national population should have preferential access to vacancies is the prevailing view within the entire EU. In 1994, the Heads of State and Government adopted the principle of preference for vacancies for people already residing in the EU. The principle of Community preference is not legally binding, although certainly politically so, and does not constitute grounds for legal action.

The principle of Community preference was later confirmed in the transitional measures in the Treaties of Accession of 16 April 2003.

The work of the European Commission with the Green Paper on an EU approach to managing economic migration has direct significance to the issue of labour immigration to Sweden. The process resulted in an action plan for legal migration with emphasis on economic migration in late December 2005.

The action plan illustrates that the Commission does not believe the time is ripe to create comprehensive EU regulations on labour migration. The Commission does believe it has support for proceeding with certain framework legislation that would cover migrant rights and with the design of a Community residence and work permit.

Two areas are of special interest to the Committee because the Commission intends to present draft directives. These apply to rules pertaining to highly educated manpower and seasonal workers who are third country nationals. The fundamental premises of these drafts are that Member Countries will retain the power to decide the number of third country nationals allowed to

enter and stay in their countries and that the Community preference principle will remain intact.

The Committee's points of departure

The Committee's points of departure during the process were:

- Migration is a quantitatively increasing social phenomenon that contributes to social development. Migration has always existed and will continue to exist, most likely to a higher extent. It is only natural for a society to attempt in various ways to influence migration and steer it in the direction most beneficial to the society.
- The demographic trend towards an ageing population and the resulting heavier burden of support upon the working population may lead to negative structural consequences for the labour market and the national economy. These demographic changes are something we have in common with other high income countries. An ageing population may also cause a less dynamic labour market. Increased labour migration may help ameliorate these effects.

Labour immigration may help vitalise the Swedish labour market and the economy. Regulations must be relaxed to make this possible to a greater extent. At the same time, decisive action must be taken to prevent increased labour immigration from creating negative effects on the labour market. The needs upon which regulatory changes are based should be assessed not only from the quantitative angle, but also from a qualitative perspective with consideration given to the various types of positive effects that may ensue.

Labour immigrants are people who move to Sweden to work and have permits to settle in the country. Normally, a person must be registered in the population register to be considered a resident. For immigrants to be entered in the population register, they must intend to stay in Sweden for at least twelve months. Immigrants do not have full access to all parts of the Swedish welfare system until they are registered.

The Committee believes that labour immigration should continue to be regulated; that is, conditions for labour immigration should be established by law and statute and decisions in migration

cases should be taken by government agencies. The main rule is that residence and work permits must be granted prior to entry into Sweden.

The objective of labour immigration for the employee, the employer and society as a whole is that it should lead to a positive result. It cannot be ignored, however, that there are risks involved. The responsibility must accordingly be shared among those involved: employers, employees and society through the relevant agencies. The employer makes a particular effort and takes certain risks by recruiting outside national borders. For the third country national, the risks of moving to a new country with new cultural and social conditions and a new language are obvious. Society's responsibility becomes to provide security for this individual and his or her family if something unexpected should happen. These three parties must for that reason be included in the decision process. Society has the ultimate responsibility for maintaining regulated immigration and for ensuring the legitimacy of the system.

The reasons Sweden needs to continue regulating labour immigration are:

1. Regulated labour immigration puts focus on the need for manpower expressed as a labour shortage. Labour immigration shall thus not be able to shut manpower already available in the country out of the labour market.
2. One purpose of regulation is to ensure that wages, insurance coverage and other terms of employment for people who immigrate to work will be equal to the conditions that apply to employees already in the country. In order to guarantee this principle of equal treatment, the relevant trade union must be consulted and the decision on whether a person should be allowed to immigrate to work in our country should rest ultimately with a government agency.
3. Generally speaking, government agencies should facilitate positive impact on the Swedish labour market and economy through regulated labour immigration.
4. Another reason in favour of agency-based examination is that the Swedish welfare system is essentially open to anyone who lives in Sweden. Swedish society shoulders the responsibility for providing public service. This service naturally also applies to people who immigrate to work and their families. Once they

are in the population register and accepted as immigrants, they essentially have the same rights and obligations in society as everyone else who lives here.

The Committee finds that regulated immigration will minimise the risks for the most closely concerned parties in the migration process. The individual employee gains employment with an employer that offers terms equal to those that apply to others in the same occupation. The employer is assured that the employee has been granted a residence and work permit after consideration by a government agency and is welcome to work and settle in Sweden. The agencies have performed a conduct and security assessment of the person and have been given reasonable assurances that the employee will be given a job with pay and employment terms on par with other employees without shutting other suitable applicants out. The Committee finds that such a decision and consultation process surrounding labour immigration has the most favourable conditions for creating public consensus on these issues, which is a prerequisite for a positive outcome to labour immigration for all concerned.

The magnitude of future labour immigration will depend on labour market trends. The need at any given time must determine the volume of immigration. If there is a large need for third country manpower, the proposed regulations could allow immigration of manpower in demand and when demand is low, the regulations would result in low immigration. As future labour immigration of third country nationals will depend on Swedish economic and labour market trends, it is impossible to state future immigration of labour immigrants in absolute numbers.

People who immigrate to Sweden for labour market reasons are in a relatively good situation with regard to integration by reason of the connection to their workplaces. Labour immigrants may be victims of discrimination of a more general nature, but the Committee finds that labour immigration is more likely to have a positive impact on the public's views on immigration and the status of immigrants in our country.

Rules for permits

The new regulations for labour immigration from countries outside the EEA and Switzerland that the Committee is proposing and the Committee's deliberations fall within three categories: temporary work permits based on labour shortages, international exchange programmes and seasonal work permits; permanent residence permits on labour market grounds and contract operations.

Temporary work permits on labour shortage grounds

The Committee proposes that it should be possible to grant temporary work permits to third country nationals who are offered employment on the grounds that the manpower requirement cannot be met through recruitment within the EEA or Switzerland. Wages, insurance coverage and other terms of employment for people who immigrate to work should be on par with those that apply in the occupation or industry for employees already in the country. There should be an additional condition that income from the job must be adequate to support the employee.

One of the Committee's fundamental premises in the process has been that longer periods of validity for permits benefit the Swedish labour market and that this should be the basis for designing residence and work permits. This may make Sweden more attractive to in-demand manpower because a longer period of validity gives the individual immigrant greater opportunity to plan for the stay in Sweden.

It should be possible for a temporary residence permit, or an extension of one, to be converted to a permanent residence permit. The Committee thus proposes extending the period of validity for temporary residence and work permits to 24 months with possible extension of the permit after reconsideration by a maximum of 24 additional months. After 48 months with a work permit, a permanent residence permit is normally granted. Reconsideration may also result in a permanent residence permit on labour market grounds being granted earlier than after 48 months. If the term of employment at initial application is shorter than 24 months, a residence and work permit would be granted only for that period.

In the Committee's view, the basic condition for a third country national to be granted a work permit should be that he or she has

been offered employment because there is a labour shortage in the occupation to which the employment refers.

When employees want to extend their stay in Sweden after the initial permit period, the residence and work permit must be reconsidered. Consideration of the application will include confirming that the basic conditions for the permit have been met. The applicant will also be checked to ensure there is no criminal record.

In cases where the applicant is still working at the first job, an extended work permit is granted. In these cases, no new labour market consideration will be performed to determine whether there is still a shortage of manpower in the occupation. In cases where the employee is no longer at the first job and has received an offer of new employment, however, the customary labour market consideration of the new offer of employment will be performed.

If the original employment has been terminated when a permit is reconsidered and there is no other offer of employment, a new residence or work permit would not be granted and the person would be required to leave the country. When third country nationals have a new offer of employment, they should be allowed to apply for a new work permit while still in Sweden if employment is terminated during the term of employment. If a new work permit is not granted within three months, the residence and work permit should be revoked and the third country national should leave the country.

In all cases involving applications for extended permits on the grounds of a labour shortage, it should be possible to apply within Sweden.

Work permits should be connected to a specific occupation and specific employer during the initial permit period. If the person is still in the same employment when the work permit is reconsidered, the extended permit will be connected only to the occupation.

The connection to a specific occupation and employer achieves the purpose of ensuring that the manpower requirement is actually met at the employer that has made the special effort required to recruit manpower from a third country. In cases where the primary issue is a regional shortage within an occupation, the connection to the employer ensures that regional requirements are actually met.

In common with the rules that apply to EU citizens, a third country national should be allowed to remain in Sweden for three

months to seek new employment if the initial employment is terminated.

Work permits for employment under international exchange programmes

The Committee finds there is no valid reason to recommend any significant changes to the current permit regulations within the framework of international exchange programmes.

Seasonal work permits

The Committee finds that current regulations on seasonal work permits should remain in force. Seasonal manpower should however be regarded as a special category, as it differs materially from labour immigration.

Permanent residence permits on labour market grounds

The Committee finds that no changes should be made to current regulations on granting permanent residence permits on labour market grounds.

Permanent residence permits on labour market grounds should – in accordance with applicable law – be granted upon immigration only to people who possess special qualifications and who have been offered permanent employment in an occupation that requires special qualifications. In addition, there must be a shortage of such manpower in Sweden and within the EEA and Switzerland.

Conditions for family members

The Committee finds that family members of persons granted permits on labour market grounds should be granted residence and work permits to the same extent as presently.

A fundamental principle in Swedish migration policy is that the nuclear family should be kept together as far as possible. The Committee also finds that a generous policy for accompanying

family members entails a competitive advantage for Sweden in relation to countries that apply a more restrictive policy.

Job-seeker visas for certain groups

The Committee proposes new grounds for issuing visas. It should be possible to grant a visa to a third country national for a period of no more than three months for the purpose of seeking employment in Sweden.

Job-seeker visas may facilitate recruitment of third country nationals by making it possible for them to make contact with potential employers looking for manpower while they are visiting Sweden. Special conditions, in addition to the general requirements that always apply to uniform Schengen visas, should be attached to these grounds for issuing visas so that they are connected to a labour shortage within an occupation or occupational category. The conditions for job-seeker visas should be specified in the visa guidelines for individual countries established by the Swedish Migration Board Directorate. The Migration Board Directorate's visa guidelines in this respect should be established in consultation with the Labour Market Administration.

The requirements for job-seeker visas should be connected to the conditions for getting a work permit so that people who have good prospects of gaining employment in Sweden apply for and are granted job-seeker visas. This will permit advance consideration of the skills and qualifications of potential job-seekers in relation to confirmed shortages and manpower requirements in our country.

To be granted a job-seeker visa, the applicant should have an occupation for which there is explicit need in Sweden. The Labour Market Administration should compile a list of such occupations, or industries, in a manner similar to the current process for 'general statements'. In these cases, the Labour Market Administration should take decisions in consultation with the social parties to the labour market.

People who have been granted a visa for the purpose of seeking employment should be allowed to apply for a residence and work permit after entering Sweden. The same should apply to people who are visa-exempt and who are applying for a work permit in an occupation that has been entered on the special list of occupations or industries that is a requirement for granting job-seeker visas.

The Committee recommends that regulations on job-seeker visas should be evaluated after a while to assess the consequences on the Swedish labour market of these new grounds for visas.

Agency-based labour market consideration

Labour market consideration is fundamental to the current system of permit consideration. Labour immigration is an issue that affects all of society, not only the individual and the employer. Accordingly, agency-based labour market consideration should be retained.

Labour market consideration fulfils two purposes: to ensure that there is no available manpower in Sweden or the rest of the EEA and Switzerland suitable for the vacancies, and to ensure that wages, insurance coverage and other terms of employment for labour immigrants are equal to those which apply to employees already in the country. This task should remain the purview of the Labour Market Administration. Statements from the relevant trade union should be obtained.

Agency-based labour market consideration minimises the risk of over-supply of foreign manpower causing job-seekers to be pushed out of the labour market. This will give credibility and legitimacy to the labour immigration system.

Independent consideration by the Migration Board is essentially limited to checking the applicant's conduct, including by checking the criminal records registry. The Board must also assess whether the application is based on true information and determine that there has been no attempt to circumvent the Aliens Act for any reason. This consideration is performed in all residence permit cases. In this respect, the Committee does not believe there is any latitude for proposing changes to the process, either for the individual or for the agency.

The Committee's proposal for streamlining processing is that the process should not be allowed to take longer than ten business days from the date the employer registers an offer of employment on the AMS website to the date the employer is notified as to whether a work permit has been granted or denied. The relevant trade union must have submitted its statement within five business days of having received the offer of employment for comment. The Labour Market Administration will no longer confirm that housing

has been arranged. That the person has adequate funds to cover housing costs will instead be presumed part of the check of wage conditions.

Work permits for visiting students

The Committee recommends that visiting students who have completed studies equal to 20 college credits or have completed one term as a visiting student in a post-graduate programme should be allowed to apply for residence and work permits from inside Sweden. Visiting students who have basic eligibility for post-graduate programmes should be granted work permits without having to undergo labour market consideration.

Permits for self-employed persons

Swedish regulations on immigration by self-employed persons are comparatively open and generous. People who can prove that they can support themselves and their families by means other than employment may be granted a residence permit after a certain probationary period.

The Committee recommends that this generous system should remain in place, but we propose minor changes to the rules to make it more difficult to abuse the regulations.

Asylum-seekers and the labour market

Evaluation of the system that exempts certain asylum-seekers from the work permit requirement

Asylum-seekers are currently allowed to work while awaiting a decision in their case if processing time is expected to exceed four months. The work permit exemption applies until the decision in the asylum case has taken legal force. The Committee was given a special mandate to evaluate this system.

If it is judged that a decision on enforced return or deportation cannot be executed involuntarily due to conditions in the recipient country, the exemption applies until the alien leaves the country.

The Migration Board estimated the number of people with jobs in the open labour market in November 2005 at 715. There were 6,005 registered asylum-seekers with exemption at 31 December 2005. These figures indicate that slightly more than one-tenth of asylum-seekers with exemption were in work at the end of that year. This a very marginal addition to the Swedish labour market. We emphasise that these figures are very rough estimates.

The Committee recommends that asylum-seekers should continue to be allowed to work with an exemption from the work permit requirement if the waiting time in the asylum case is expected to exceed four months. Exemption should not be granted to asylum-seekers who do not have identification documents if the person has failed to do that which can reasonably be required to verify identity.

Applications for work permits after asylum is denied

The Committee finds that no change should be made to current regulations by which asylum-seekers who have been working under exemption from work permit and whose applications for asylum have been rejected cannot have their applications for a work permit considered before leaving the country. The Committee points out that in certain special cases where strong humanitarian grounds exist, there is an exemption provision that allows an application to be considered after entry into Sweden if “exceptional grounds otherwise exist”.

Consequences of the proposals

Consequences in Sweden

Regulations based mainly on the principle that labour immigration should be allowed when there is a shortage of suitable manpower preclude making any advance determinations of the volume of labour immigration. This naturally complicates analysis of the consequences of the proposed regulations.

The main purpose of expanded labour immigration is to relieve labour shortages that may arise in parts of the Swedish labour market. Our estimation of the conjectured economic consequences of labour immigration under the regulations we propose shows

immediate economic gains for society. Revenues from taxes and fees exceed the costs of income distribution and public consumption. Beyond this directly quantifiable economic gain, we expect labour immigration to help resolve situations in the labour market where there is a labour shortage and thus create positive impact on the labour market and the national economy.

The estimated economic gain to society is based on the assumption that labour immigrants will be young when they come to Sweden and that many will leave Sweden while they are still of working age. Many labour immigrants and their families are educated in the country of origin, where they also receive health care and social services in old age. However, the regulations we propose provide latitude for people to stay longer in Sweden than is possible under current regulations and also makes it possible for more labour immigrants to be granted permanent residence permits than is the case today.

Swedish language skills are essential to the integration of labour immigrants and their families into Swedish society. In addition to an effective Swedish language instruction programme, day-to-day life in the workplace is an important factor in integration, which is an advantage for these immigrants compared to others. However, there is probably less interest in integrating into Swedish society among labour immigrants who intend to stay only a limited time in Sweden.

We also expect the high employment rate for labour immigrants (and under our proposed regulations essentially all labour immigrants will be employed) may have positive impact on integration for all immigrants in Sweden.

With respect to labour law, we believe there may be an indirect negative impact on application of the regulations if a large percentage of workers in Sweden do not speak Swedish or have only poor Swedish language skills. We presume that employers and trade unions will act to provide labour immigrants with the prerequisites for learning Swedish and basic information about terms and conditions in the Swedish labour market. Our general assessment is that no changes need be made to current labour legislation based on our proposals for new labour immigration regulations. It is however of critical importance that labour immigration does not shut existing manpower out of the labour market and that conditions on equal treatment in relation to other manpower are met.

The interests of emigrant countries

The Committee shares the increasingly widespread belief that labour immigrants or visiting students who return to their countries of origin take home new skills that can contribute to development in the home country. Generally speaking, migration benefits emigrant countries in two ways: they get skills and experience back when migrants return, and migrants send home large sums of money.

The special responsibility Sweden has with regard to development in poor countries should be managed within the framework of the policy for global development. This context may involve developing models for further stimulating return, whether permanently or for a more limited time, by migrants who can contribute to the development of their home countries. Another aspect is to facilitate secure and inexpensive systems migrants can use to send money home so that it can be put to optimal use in the home country. Sweden should also work on the international level to ensure that migration can take place under safe and organised forms and that the rights of labour immigrants are upheld.

Dissenting opinions

Some of the members dissented against parts of the Committee's proposals or arguments.

A minority believe that the component of labour market consideration referring to labour shortages should be carried out by the employer, that temporary residence permits should not be connected to a specific occupation and that people should be allowed to apply for temporary residence permits for the purpose of work while in Sweden, even if they are asylum-seekers. However, this would in the case of asylum-seekers require a method to prevent abuse of the right to seek asylum so that applications are not made solely to gain access to the labour market. A minority are also sceptical towards the worry that employers might prefer to employ foreign citizens rather than Swedish citizens, which they find the majority have expressed in the report.

One member disagrees with the proposal that temporary permits should be connected to an occupation when they are renewed. An opinion was also expressed that no additional labour market

consideration should be performed in the individual case if the applicant's occupation or industry is found on the list compiled in connection with preparation of job-seeker visas. It was also proposed that asylum-seekers who are not immediately returned or whose applications are not obviously groundless should without exception be granted exemption from the work permit requirement. In light of the Riksdag's consideration of the issue of the possibility to apply for a residence permit after an application for asylum has been rejected, it was proposed that the Committee should refrain from dealing with the issue.

One member's opinions include that requirements for getting a job-seeker visa should be lowered in relation to the requirements for a uniform Schengen visa or that otherwise national job-seeker visas should be issued, that permanent residence permits should as a rule be granted after two years with a temporary permit, that labour immigrants should be allowed to apply for Swedish citizenship after three years, that people who are currently living and working in Sweden illegally should be allowed to regularise their situations and that the Committee should have more thoroughly analysed problems related to ethnic discrimination.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:176)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716) dels att 3 kap. 2 §, 5 kap. 5, 10 och 18 §§, 6 kap. 2 § samt 7 kap. 3 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 6 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 2 §

En visering för inresa och vistelse i högst tre månader som beviljas med stöd av 1 § skall utfärdas som en enhetlig visering i enlighet med föreskrifterna i Schengenkonventionen. En enhetlig visering är giltig vid inresa och vistelse i Schengenstaterna på sätt som framgår av viseringen.

Om det vid en samlad bedömning framstår som sannolikt att avsikten med vistelsen är en annan än den uppgivna eller att utläningen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenstaternas territorium efter viseringstidens utgång, får en enhetlig visering inte beviljas.

En utläning som beviljats visering för att söka arbete behöver inte lämna Sverige eller Schengenstaternas territorium efter viseringstidens utgång, om han eller hon fått anställning som kan leda till uppehålls- och arbetstillstånd.

5 kap.

5 §

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som har erbjudits en tillsvidareanställning i landet, om utlänningen har särskilda kvalifikationer och behovet av arbetskraft inte kan fyllas av arbetsökande inom landet eller genom rekrytering från annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz.

Uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning.

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som har erbjudits en tillsvidareanställning i landet, om utlänningen har särskilda kvalifikationer och behovet av arbetskraft inte kan fyllas av arbetsökande inom landet eller genom rekrytering från annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz. *Permanent uppehållstillstånd får också beviljas en utlänning som under 48 månader haft arbetstillstånd.*

Uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning. *Om försörjningen skall ordnas genom att utlänningen bedriver näringsverksamhet, skall utlänningen kunna styrka sin förmåga att bedriva den avsedda verksamheten. Om utlänningen förvärvar en del av en befintlig näringsverksamhet, skall förvärvet avse minst hälften av verksamhetens tillgångar. I sådant fall krävs vidare att utlänningen själv skall vara sysselsatt i verksamheten i en ledande befattning.*

10 §

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

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för arbete, studier, besök *eller för att bedriva näringsverksamhet.*

18 §

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

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller skyddsbehövande i övrigt 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 getts utlänning med familjanknytning med stöd av 3 § första stycket 5 eller 6,

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

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–7 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, *eller*

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–7 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. *utlänningen enligt 6 kap. 3 a § har beviljats ett tidsbegränsat arbetstillstånd,*

7. *ansöker om arbetstillstånd inom ett yrke som av Migrationsverket förts upp på en förteckning över yrken inom vilka det råder brist på arbetskraft,*

8. utlänningen enligt 10 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier och antingen slutfört studier som motsvarar 20 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning, eller

6. det annars finns synnerliga skäl.

9. det annars finns synnerliga skäl.

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

6 kap.

2 §

Arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits säsongarbete, en anställning inom ett yrke *där det råder tillfällig brist på arbetskraft* eller som deltar i ett internationellt utbyte. Tillstånd får även ges om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.

Arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits

a) säsongarbete,

b) en anställning inom ett yrke *där behovet av arbetskraft inte kan tillgodoses inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiz, eller*

c) som deltar i ett internationellt utbyte. Tillstånd får även ges om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.

3 a §

Arbetstillstånd som ges enligt 2 § första stycket b) skall tidsbegränsas och får första gången ges för som längst 24 månader eller, om anställningen är kortare, för denna tid. Tillståndet skall avse visst slag av arbete och knytas till viss arbetsgivare.

Arbetsstillstånd som ges enligt första stycket får förlängas med som längst ytterligare 24 månader eller den kortare tid som anställningen avser. Arbetsstillstånd får dock inte ges för längre sammanlagd tid än 48 månader. Arbetsstillståndet skall vid förlängning utöver sammanlagt 24 månader inte knytas till viss arbetsgivare men ges för visst slag av arbete.

7 kap.

3 §¹

Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som rest in i landet om

1. utlänningen utan arbetsstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd, *eller*

2. det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som rest in i landet om

1. utlänningen utan arbetsstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd,

2. *utlänningen har beviljats arbetsstillstånd med stöd av 6 kap. 2 § första stycket b) och, sedan anställningen upphört, inte inom tre månader beviljats nytt arbetsstillstånd, eller*

3. det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

¹ Senaste lydelse 2006:220.

Uppehållstillstånd får dock inte återkallas enligt första stycket om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2007.

2 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (2006:97)

dels att 5 kap. 3 och 4 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas tre ny paragrafer, 3 kap. 3 a §, 5 kap. 12 a § och 7 kap. 1 a §, av följande lydelse,

dels att det före 3 kap. 3 a § skall införas en ny rubrik av följande lydelse.

3 kap. Bestämmelser om visering

Visering för arbetsökande

3 a § En enhetlig visering får, om det finns särskilda skäl, utfärdas till en utlänning som önskar resa in i landet för att här söka arbete.

5 kap. Arbetstillstånd

Undantag från kravet på arbetstillstånd

3 § Den som med stöd av 6 kap. 2 § första stycket b) utlänningslagen (2005:716) har haft arbetstillstånd och som, sedan anställningen upphört men inom giltighetstiden för tillståndet, ansöker om nytt arbetstillstånd, behöver inte ha arbetstillstånd under en tid av tre månader från det ansökan om nytt tillstånd ingavs.

Den som i övrigt har haft arbetstillstånd för en tid av minst sex månader och som inom giltighetstiden för tillståndet ansöker om förlängning, behöver inte ha arbetstillstånd för tiden till dess tillståndsfrågan har avgjorts eller, om beslut om utvisning meddelas, till dess utvisningsbeslutet har vunnit laga kraft.

Har en utlännings arbetstillstånd återkallats och har samtidigt beslut meddelats om utvisning enligt 8 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716), är utlänningen undantagen från kravet på arbetstillstånd till dess utvisningsbeslutet har vunnit laga kraft.

4 § Den som har sökt uppehållstillstånd i Sverige och åberopat skäl enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:716) är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Migrations-

verket bedömer att dess beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. Undantaget gäller inte en utlänning som saknar identitetshandlingar, om inte utlänningen gjort vad som skäligen kan krävas för att medverka till att identiteten kan fastställas. Undantaget gäller fram till dess att det finns ett lagakraftvunnet beslut i ärendet. Om ett beslut om avvisning eller utvisning inte bedöms kunna verkställas med tvång på grund av förhållandena i mottagarlandet, gäller undantaget fram till dess att utlänningen lämnar landet.

Migrationsverket utfärdar särskilt bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

Riktlinjer för bedömning av tillståndsärenden

12 a § Migrationsverket skall besluta om en förteckning över yrken eller yrkesområden inom vilka det råder brist på arbetskraft och som skall ligga grund för beslut om visering för att ge en utlänning möjlighet att här i landet söka arbete. En sådan förteckning skall upprättas i samråd med Arbetsmarknadsstyrelsen. Arbetsmarknadsstyrelsen skall lämna sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare tillfälle att yttra sig i ärendet.

7 kap. Underrättelseskyldighet

Underrättelse om utlännings vistelse m.m. i Sverige

1 a § En arbetsgivare som anställer en utlänning som enligt 5 kap. 4 § är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd skall lämna underrättelse om det till Migrationsverket. Underrättelsen skall innehålla utlänningsens fullständiga namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress här i landet samt uppgift om vilket yrke och vilken tidsperiod som anställningen avser. Underrättelse skall på motsvarande sätt lämnas till Migrationsverket när anställningen upphör.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2007.

1 Inledning

1.1 Kommitténs uppdrag

Initiativet till att inrätta en kommitté med syfte att lämna förslag till en vidgad arbetskraftsinvandring till Sverige från länderna utanför EU/EES kom genom ett tillkännagivande från riksdagen¹. I sitt tillkännagivande fastlade riksdagen att regeringen borde tillsätta en parlamentarisk utredning med uppdrag att utreda konsekvenserna av, och ta fram ett regelverk som medger, en vidgad arbetskraftsinvandring från länderna utanför EU. I riksdagens beslut angavs att lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre för arbetskraftsinvandrare än vad som gäller för svensk arbetskraft.

Kommitténs uppdrag är preciserat genom de direktiv² som regeringen har beslutat och som finns i fulltext i bilaga 1. I senare direktiv som finns i bilagorna 2 och 3 har justeringar skett främst vad gäller tidpunkten för när kommittén skulle lämna sina betänkan- den.

I kommitténs betänkande ges löpande hänvisningar till direktiven. De frågeställningar som är preciserade i direktiven har styrt kommitténs utredningsarbete och avgränsat kommitténs arbete i relation till andra närliggande frågeställningar. I flera fall har vi sett att de frågeställningar kommittén har att utreda gränsar till andra politikområden. Exempelvis arbetar Diskrimineringskommittén bl.a. med frågor om diskrimineringen av invandrare på arbetsmark- naden. Vi har därför valt att inte behandla dessa frågor.

¹ Betänkande från Socialförsäkringsutskottet 2002/03:SfU8.

² Dir. 2004:21 Översyn av regelverket för arbetskraftsinvandring. Beslutad vid regeringssamman- trädet den 19 februari 2004.

Huvuduppdraget för kommittén är att ta fram ett långsiktigt hållbart regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EES och Schweiz.³

En grundläggande utgångspunkt i utredningsarbetet är att regelverket skall utgå från de behov av arbetskraft som finns på arbetsmarknaden och syfta till att göra regelverket mer flexibelt så att typen och omfattningen av förekommande arbetskraftsinvandring snabbare skall kunna anpassas till arbetsmarknadens behov. Förslagen skall även syfta till att förenkla administrationen för såväl myndigheter och företag som individer i samband med prövningen av arbetstillstånd. Vidare skall kommittén studera sambandet mellan regelverket för arbetskraftsinvandring och regelverket för asyl och skyddsbehövande i övrigt med utgångspunkten att asylrätten inte skall urholkas.

Som en följd av huvuduppdraget skall kommittén redovisa konsekvenser av förslagen. Konsekvensanalysen skall innefatta skatteintäkter, de eventuella riskerna för undanträngning av inhemsk arbetskraft, arbetskraftsinvandrarernas nyttjande av välfärdssystemen samt vilka effekter arbetskraftsinvandringen kan få på arbetsmarknadens struktur ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv.

1.2 Kommitténs arbete

Kommittén har haft nitton sammanträden. Vid två tillfällen var man samlade under två dagar. För att ta del av den internationella debatten och diskussionen kring arbetskraftsinvandring gjorde kommittén dels två studieresor, till Berlin respektive London och Dublin, dels en större förfrågan till ett antal av utrikesmyndigheterna inom Sveriges utrikesförvaltning. Resultat från enkäten till utlandsmyndigheterna finns i kommitténs delbetänkande, men även i en separat rapport från kommittén⁴.

För att ta del av den nationella diskussionen och debatten har sekretariatet haft kontakt med berörda myndigheter och organisationer samt deltagit i ett antal seminarier, konferenser m.m. för att inhämta relevanta synpunkter på kommitténs frågeställningar. Kommittén har genom sitt sekretariat även samrått med utredningen om begränsning av rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen

³ Se den inledande ordförklaringen och dess hänvisning till text om det gemensamma geografiska området.

⁴ KAKI 2005.

(S 2004:04), Studieavgiftsutredningen (U 2004:09) samt Integrationspolitiska Kommittén (JU 2005:09).

Till kommittén har en referensgrupp bestående av arbetsmarknadens parter kopplats. Deltagande organisationer var TCO, Svenskt Näringsliv, Sveriges kommuner och landsting, Företagarna, LO samt SACO. Med referensgruppen har kommitténs sekretariat haft löpande sammanträden och vid ett tillfälle deltog referensgruppen i en del av ett av kommitténs sammanträden. Den 12 december 2004 anordnades en större hearing där centralorganisationerna gavs tillfälle att bjuda in berörda underförbund till en diskussion med kommitténs sekretariat. På hearingen deltog representanter för Företagarna, Landstingsförbundet, Landstingsförbundet Norrbotten, Kommunförbundet, Svenskt Näringsliv, Teknikföretagen, Arbio, LO, Transport, Kommunal, Musikerförbundet, TCO, Vårdförbundet, Teaterförbundet, Sif, Saco, Civilingenjörsförbundet samt Läkarförbundet.

1.3 Faktabakgrund i ett delbetänkande

Kommittén har i ett tidigare delbetänkande gett en bred faktabakgrund till den vidare diskussion och de utgångspunkter som kommittén har haft i sitt arbete.⁵ Delbetänkandet fokuserade i huvudsak på tre olika aspekter: befolkningsutveckling, arbetsmarknad och internationell utblick. Arbetsmarknadens funktionssätt beskrevs redan i delbetänkandet, men vi vill ändå även i vårt slutbetänkande (kapitel 2) fortsätta den beskrivningen och diskutera några centrala begrepp vilka sedan återkommer i våra förslag. Den internationella utblick som kommittén gjorde i delbetänkandet har kompletterats med ytterligare beskrivningar vilka återfinns i kapitel 4.

Nedan följer en kort sammanfattning och beskrivning av några viktiga fakta som vi beskrev i delbetänkandet.

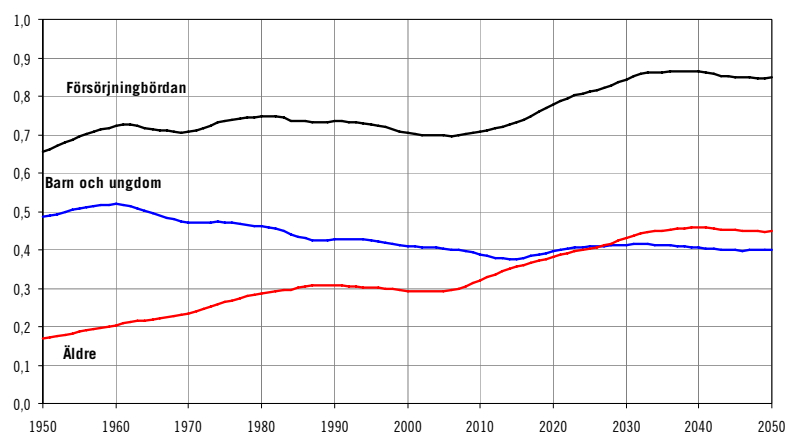
⁵ SOU 2005:50 Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick.

Befolkningsutvecklingen i Sverige

En ökad livslängd i kombination med låga födelsetal leder till att Sverige får en allt äldre befolkning. I dag är drygt 17 procent av befolkningen äldre än 65 år. Om några år, när 40-talisterna lämnar arbetslivet blir pensionärerna betydligt fler än idag. I SCB:s senaste befolkningsprognos räknar man med att andelen kommer att öka till drygt 21 procent redan år 2020 och sedan fortsätta öka till 24 procent år 2040. En växande andel av de äldre kommer att vara över 80 år gamla.

Varje person i förvärvsarbetande åldrar (20–64 år) skall i princip försörja de yngre och äldre som av åldersskäl står utanför arbetskraften. I dag skall varje person i arbetsför ålder, förutom till sin egen offentliga konsumtion, skapa resurser för offentliga investeringar och konsumtion för ytterligare 0,7 personer. En prognos över den framtida befolkningen visar att försörjningskvoten kommer att öka till 0,8 ett par år in på 2020-talet och redan 2035 stiga till 0,85 personer. Det är en ökning med över 20 procent jämfört med i dag.

Figur 1 Försörjningskvoten under ett sekel i Sverige



Kvoterna har beräknats som antalet 019 år/2064 år (Barn och ungdom), 65+/2064 år (Äldre), 019 och 65+/2064 år (Försörjningskvoten).

Källa: SCB.

I och med att befolkningen åldras förskjuts försörjningskvoten från att till största delen omfatta barn och ungdom till att omfatta mest äldre. Därmed förskjuts också tyngdpunkten av offentliga investeringar och konsumtion från att vara inriktad på barn och ungdomar till äldre.

Försörjningskvoten är en enkel kvot mellan olika åldersgrupper och tar inte någon hänsyn till i vilken utsträckning personer är sysselsatta. Ju färre i de arbetande åldrarna som är sysselsatta, desto större blir försörjningsbördan för dem som är sysselsatta. Kommittén har gjort ett räkneexempel där hänsyn har tagits till arbetskraftsdeltagandet bland dem i åldersför ålder, i det här fallet de faktiska uppgifter som gällde för år 2002, och sedan med stöd av uppgifter från SCB:s befolkningsprognos sett hur den reella försörjningsbördan kan se ut i framtiden. Om sysselsättningen skulle ligga kvar på samma nivå som år 2002 för dem som är sysselsatta i åldrarna 20–64 år ökar försörjningsbördan från 1,12 personer (exklusive den sysselsattes egna offentliga konsumtion) för år 2005 till 1,26 år 2025 och 1,30 år 2050. Försörjningsbördan kan till en mindre del påverkas i positiv riktning genom arbetskraftsinvandring, men den största förändringen uppstår om en större andel av befolkningen som redan bor i Sverige förvärvsarbetar.

Den svenska arbetsmarknaden

Det framtida utbudet och efterfrågan av arbetskraft påverkas av att Sverige på olika sätt har blivit alltmer internationaliserat. I övergången från ett industrisamhälle till ett samhälle där information och kommunikation spelar en allt större roll har internationella kontakter och samverkan med de faktorer som kännetecknar globaliseringen påverkat näringslivet i Sverige. Den svenska arbetsmarknaden har därmed blivit allt mer beroende av omvärlden. Detta innebär också att företag investerar i utlandet och förlägger en del av sin verksamhet där. På motsvarande sätt sker även direktinvesteringar från utländska företag i Sverige. Under olika perioder både försvinner och skapas nya arbetstillfällen och det sker både en in- och utflyttning av arbetstillfällen till Sverige. I många av de största internationella koncernerna i Sverige är antalet anställda i utlandet större än antalet anställda i Sverige.

Den ökade internationaliseringen av den svenska ekonomin och arbetsmarknaden medför att kraven ökar på att arbetskraften skall

bli allt mer rörlig. I många sammanhang framhålls att specialiserad arbetskraft efterfrågas över nationsgränserna och att konkurrensen om denna arbetskraft ökar. Men en internationell arbetsfördelning medför även att olika kategorier av arbetskraft kan fylla nischer på nationella arbetsmarknader och detta kan även gälla arbetskraft med kortare utbildning. Den tekniska utvecklingen medför också att arbetsuppgifter kan lokaliseras på ett geografiskt mer obundet sätt.

Åldersstrukturen hos befolkningen bestämmer den potentiella storleken på utbudet av arbetskraft. I vilken utsträckning man förvärvsarbetar och omfattningen av närvaron på arbetsplatserna bestämmer det faktiska utbudet. Utbudet av arbetskraft påverkas även av i vilken utsträckning arbetskraft flyttar in eller ut ur landet.

De konjunkturella och strukturella förändringarna under 1990-talet har påverkat såväl ungdomars inträde på arbetsmarknaden som äldres successiva nedtrappning och utträde från arbetslivet. Ett nytt mönster är att den yrkesaktiva delen i dag infaller senare i livet och blir kortare, med följd att den förvärvsaktiva perioden kommit att utgöra en allt mindre del av den arbetsföra tiden av livet. Under de senaste åren finns dock tendenser att den faktiska pensionsåldern ökar.⁶ Även om sysselsättningsgraden är relativt hög i Sverige jämfört med andra höginkomstländer har Sverige ett sysselsättningsmönster med ett relativt lågt antal arbetade timmar. Skälen till detta är att vi bland annat har valt att ha längre semestrar och längre föräldraledighet än i många andra länder. En annan är att vi under de senaste åren haft en förhållandevis hög frånvaro på grund av ohälsa. Sysselsättningsgraden för kvinnor i Sverige är hög men många kvinnor arbetar deltid.

Migration påverkar utbudet av arbetskraft. En del av migrationen är direkt kopplad till efterfrågan på arbetsmarknaden, men den största delen av migrationen har andra grunder som inte hänger samman med arbetsmarknaden. Den fria rörligheten inom EU och den gemensamma inre marknaden har inte lett till någon mer omfattande migration mellan medlemsländerna, även om den har ökat.

Av dem som har kommit till Sverige primärt av arbetsmarknads-skäl, t.ex. från Norden och EU, förefaller många stanna i Sverige under en kortare tidsperiod än de som invandrar av andra skäl. Orsaker kan vara att arbetet i sig är kopplat till en mer tidsbegränsad form eller så har syftet med vistelsen redan från början varit att den

⁶ Nygren (2005).

skall vara begränsad i tiden. Samtidigt som antalet som invandrar ökar sker det även en ökning av antalet utvandrare. I många fall är det tidigare invandrare som efter en tid lämnar Sverige.

Försök att beskriva den framtida efterfrågan av arbetskraft är alltid förenad med osäkerhet. Arbetsgivarnas behov av arbetskraft och av viss kompetens förändras kontinuerligt på grund av bland annat konjunktursvängningar och förändringar i individers och arbetsgivares beteenden och attityder. Bedömningar från olika prognoser pekar i riktning mot att efterfrågan på dem med högre utbildning kommer att öka i framtiden och det är framför allt inom den privata och offentliga tjänstesektorn som efterfrågan kommer att vara störst. Ett sätt för företagen att lösa en efterfrågeökning är att anställa fler. Ett annat sätt kan vara att investera i tekniska lösningar. Men de tekniska lösningarna tar ofta lång tid att genomföra och fungerar olika inom olika branscher och sektorer av arbetslivet. Inom arbetsintensiva yrken, t.ex. vård och omsorg, är det också svårare att direkt ersätta arbetskraft med tekniska innovationer.

Internationell utblick

För medlemsstaterna i EU och andra höginkomstländer är den demografiska utvecklingen relativt likartad med låga födelsetal och därmed en åldrande befolkning. Många länder har redan eller förväntas inom en snar framtid få en minskande befolkning. Detta gör att man delar den utmaning som en åldrande befolkning medför. I flera länder diskuteras arbetskraftsinvandring som en del av lösningen av problemet. Deltagandet i arbetskraften skiljer sig dock i flera avseenden åt mellan höginkomstländerna genom att kvinnor, äldre och invandrare i många länder utgör en betydande arbetskraftsreserv. Politiska diskussioner förs och förslag framförs i många länder om hur deltagandet på arbetsmarknaden skall kunna öka.

Den migrationspolitik som de rika länderna för har till syfte att, förutom att bereda dem skydd som är i behov av det, göra det möjligt för dem som man av olika anledningar önskar skall bosätta sig i landet att göra så. Allt fler länder, till exempel Kanada, Australien och Storbritannien, bedriver nu en aktiv politik för att knyta till sig de personer som har en kompetens som är efterfrågad. En skiljelinje mellan länderna är i vilken utsträckning arbetskraftsinvandringen är direkt kopplad till ett specifikt arbetstillfälle. Alternativet

är att bosättningsstillståndet är relaterat till hela landets behov av invandring av personer som besitter vissa efterfrågade kunskaper eller egenskaper. I det förra fallet är kopplingen till ett specifikt arbete nyckeln till invandringen och bygger på att det finns en brist på inhemsk arbetskraft vilken konstateras med någon form av kontroll av invandringen. I de senare fallen syftar migrationspolitiken till att uppmuntra och välja ut dem med den högst värderade och mest efterfrågade kompetensen att invandra. I några länder görs detta med stöd av ett poängsystem genom vilket de potentiella invandrarna rangordnas och där sedan de mest efterfrågade kan invandra.

Rekryteringen av utländsk arbetskraft kommer att ske i konkurrens med andra länder som är i samma situation som Sverige. Kommittén har studerat hur andra länder hanterar arbetskraftsinvandring och funnit att de länder kommittén studerat alla har ett system med reglerad invandring, d.v.s. ett mer eller mindre omfattande regelverk för att knyta till sig den arbetskraft som kan bidra till att utveckla det egna landet.

Kommittén har i delbetänkandet uppmärksammat frågeställningen hur migration från ett fattigt land påverkar utvandringslandet. Utvecklingen i de länder som de flesta arbetskraftsinvandrare i världen kommer ifrån, ursprungs- eller sändarländerna, påverkas av omfattningen av migrationen. En flyttare tar med sig sitt humankapital i form av utbildning och kompetens vid emigrationen. Utflyttningen reducerar självfallet i motsvarande grad den sammanlagda kompetensen i hemlandet. Samtidigt har utvandrarna under de senaste åren sänt hem allt större summor pengar till familj och anhöriga i hemländerna. Utvandrarna kan även spela en roll från sitt nya land. En grupp av utvandrare kan påverka utvecklingen i sitt ursprungsland såväl ekonomiskt som politiskt. En hemvändande emigrant tar också sin nyförvärvade eller förbättrade kompetens med sig hem. I olika länder kan positiva eller negativa faktorer ta överhanden. Internationellt uppmärksammas sambanden mellan migration och utveckling allt mer och diskussioner förs över hur migrationens utvecklingspotential på bästa sätt skall kunna tas till vara. I september år 2006 diskuterade FN i en s.k. högnivådialog bl.a. rapporten från den av Sverige och Schweiz initierade Global Commission for Migration.

Kommittén sände under hösten 2004 ut en omfattande förfrågan till ett antal av Sveriges utlandsmyndigheter rörande frågor förknippade med arbetskraftsinvandring. Avsikten var att studera hur

migrationspolitiken utformats och hur diskussioner förts i andra länder om frågor förknippade med arbetskraftsinvandring. En del av svaren finns mycket kort sammanfattade i delbetänkandet och en längre version finns publicerad i en utgiven rapport tillgänglig på kommitténs hemsida. Vi vill här lyfta fram några frågeställningar.

Som vi redan nämnt är den demografiska utvecklingen relativt likartad i EU:s medlemsstater och andra höginkomstländer. Ländernas befolkningar åldras och en minskande andel återfinns i de arbetande åldrarna medförande en stigande försörjningskvot för dem i arbetskraften. Fenomenet uppmärksammas i varierande grad i den allmänna debatten i länderna, men att arbetskraftsinvandring utgör lösningen på detta problem är dock inte självklart. Efterfrågan på arbetskraft inom vissa sektorer på arbetsmarknaden är också oftast hög i flera länder trots arbetslöshet. De yrken som framför allt efterfrågas finns inom hälso- och sjukvården och tekniska yrken, men även relativt lågutbildad arbetskraft efterfrågas i vissa länder. En samlad bild av en mycket stor svart arbetsmarknad för invandrare som vistas olagligt i landet kan skönjas i svaren från invandringsländerna. Denna arbetsmarknad förefaller dessutom i ett flertal länder vara relativt accepterad.

För att lösa problemen på den inhemska arbetsmarknaden har även de s.k. utvandringsländerna ibland en betydande invandring. Detta faktum gör att vad vi ibland benämner utvandringsländer i vissa fall egentligen är ett invandringsland eftersom den arbetskraft som lämnar landet ofta ersätts av invandring från andra länder. Den kunskapsflykt som utvandringsländerna kan förmodas vara utsatta för diskuteras ofta i dessa länder, men i vissa länder är det främst den utbildade delen av befolkningen som flyttar. Att kunskapsflykt är en påtaglig problematik i några länder kan dock inte

förnekas. I invandringsländerna uppmärksammas sällan kunskapsflykt i samband med arbetskraftsinvandring. De pengar, s.k. remitteringar, som de invandrade sänder hem är numera föremål för en bredare internationell diskussion. För många länder som mottar remitteringar utgör dessa en betydande del av landets BNP och överstiger i flera fall utvecklingsbiståndet.

2 Arbetskraftsbrist

Kommittén skall i sitt utredningsarbete utgå från de behov av arbetskraft som finns på arbetsmarknaden och lämna förslag till förändringar av regelverket i syfte att göra det mer flexibelt och långsiktigt hållbart. Ett nytt regelverk skall utformas i relation till arbetsmarknadens behov på både kort och lång sikt samt passa situationen på arbetsmarknaden och samhället utifrån de skiftande behov av arbetskraft som kommer att finnas. I detta kapitel ges en schematisk bild av arbetsmarknaden och dess förändringar med fokus på arbetskraftsbrist.¹

2.1 Arbetsmarknad i förändring

Arbetsmarknaden genomgår en kontinuerlig förändring. Storleken och omfattningen av arbetskraftsbrist och dess motsats, arbetslöshet, varierar med tiden. Både arbetskraftsbrist och arbetslöshet kan förekomma samtidigt på så sätt att det kan råda brist inom ett yrke och arbetslöshet inom ett annat yrke, eller brist i en region och arbetslöshet i en annan. Rörligheten mellan yrken och regioner som skulle utjämna dessa skillnader når inte önskvärd omfattning.

I diskussionen kring arbetskraftsinvandring är begreppet arbetskraftsbrist centralt. Frågor som kan ställas är hur bristen uppkommer, om det kommer att bli någon generell arbetskraftsbrist i framtiden eller om bristen kommer att uppstå inom vissa yrken eller regioner. Alternativet med överutbud på arbetskraft, arbetslöshet, generellt eller inom vissa utbildningsgrupper eller yrken är naturligtvis något som i hög grad måste beaktas.

¹ Se också kommitténs delbetänkande för en mer ingående beskrivning.

2.1.1 Efterfrågan och utbud av arbetskraft

Efterfrågan på arbetskraft

De senaste tjugo åren har inneburit en omfattande strukturomvandling med minskad sysselsättning inom varuproduktionen och en ökad sysselsättning inom den privata tjänsteproduktionen. Delvis beror denna utveckling på outsourcing av verksamhet, dvs. tjänsteproduktion som förut låg inom varuproduktionen har flyttats till privat tjänsteproduktion. Denna förändring behöver inte betyda någon förändring av antalet sysselsatta. Nya sätt att kommunicera samt förmågan att skapa och sprida information har avgörande betydelse för att föra vidare ny kunskap. Detta medför att arbetsplatsens fysiska placering i många fall blir mindre viktig. Samtidigt blir den svenska arbetsmarknaden allt mer internationellt beroende.

Strukturomvandlingen innebär att kunskapsinnehållet i produktionen ökar och att behovet av arbetskraft med högre utbildning och kompetens ökar. Samtidigt medför en liknande utveckling i andra länder att konkurrensen om denna arbetskraft kommer att öka på den globala arbetsmarknaden.

Sverige beräknas få allt fler äldre i befolkning under de närmaste decennierna. Denna del av befolkningen antas komma att konsumera allt mer offentlig service, vilket i så fall kommer leda till att efterfrågan på vård- och omsorgspersonal ökar.

Utbudet av arbetskraft

Arbetskraften består av de sysselsatta och de arbetslösa i förvärvsarbetande åldrar (16–64 år). Dessa utgör det samlade arbetskraftsutbudet och uppgick under år 2005 till 78,6 procent av befolkningen i förvärvsarbetande åldrar. Bland den dryga femtedel som inte står till arbetsmarknadens förfogande finns bland annat personer som är studerande, förtidspensionärer, hemarbetande eller långvarigt sjuka.

Omfattningen av arbetskraftsutbudet kan också diskuteras i termer av antalet arbetade timmar, dvs. hur många timmar de som har ett arbete arbetar. För närvarande är i storleksordningen en femtedel av de sysselsatta en genomsnittlig arbetsdag frånvarande från sina arbetsplatser. Ungefär hälften av frånvaron förklaras av semesterledighet eller deltidsarbete. Andra vanliga orsaker till från-

varo är sjukdom eller föräldradidighet. Långtidsutredningen konstaterar att den långsiktiga trenden är en successiv minskning av arbetsutbudet, mätt som antal arbetade timmar per person i yrkesverksam ålder.² Det finns stora regionala skillnader när det gäller utbud på arbetskraft. På sikt beräknas de regionala skillnaderna vad gäller åldersstrukturen att bli ännu större.

Arbetskraftsbrist och arbetskraftsinvandring

Allmänt kan sägas att det råder arbetskraftsbrist när efterfrågan på arbetskraft är större än utbudet. När begreppet arbetskraftsbrist används finns dock ingen absolut gräns för hur pass stor skillnaden mellan utbud och efterfrågan skall vara för att man skall anse att det råder brist, eller stor brist, på arbetskraft inom ett visst yrke eller på arbetsmarknaden i stort. På en enskild arbetsplats uppstår en bristsituation när en arbetsgivare inte lyckas att tillsätta en vakant tjänst inom rimlig tid. Att vissa arbetsgivare har rekryteringsproblem behöver dock inte betyda att det finns någon egentlig arbetskraftsbrist inom det yrket eller i regionen i de fall rekryteringsproblemen kan tillskrivas förhållanden hos en specifik arbetsgivare. Det kan då handla om att lönenivån är för låg eller att andra villkor inte är tillräckligt tilltalande för bosatta i Sverige och EU-området. Det finns en principiell skillnad mellan vilken lösning som kan väljas beroende på om brist uppstår trots goda arbetsvillkor eller om en enskild arbetsgivare har rekryteringsproblem på grund av orsaker som kan tillskrivas den arbetsgivaren.

Ibland är bristsituationen av mer kortsiktig natur på så sätt att den beror på tillfälliga variationer i produktionen. Ett alternativ till att konkurrera om den inhemska arbetskraften kan vara att rekrytera utomlands. När det gäller okvalificerade arbeten är utbytbarheten i regel stor mellan inhemsk och invandrad arbetskraft. Även inom vissa sektorer med kvalificerade arbeten kan utbytbarheten vara stor, t.ex. om arbetspråket är engelska. Inom flertalet sektorer är emellertid utbytbarheten betydligt lägre eftersom goda kunskaper i svenska krävs.

När det saknas arbetskraft i ett samhälle på grund av demografiska orsaker används ofta begreppet generell arbetskraftsbrist. I dessa fall beror inte bristen på tillfälliga variationer i produktionen utan är mer långsiktig. Ett tryck på löneökningar kan uppstå som

² SOU 2004:19 s. 83.

leder till att det inom många sektorer och verksamheter blir billigare på sikt att ersätta den dyra arbetskraften med tekniska innovationer. Genom detta kan produktiviteten öka, vilket tillsammans med institutionella och organisatoriska förändringar kan leda till en nödvändig strukturomvandling som främjar tillväxten på längre sikt. Generell arbetskraftsbrist kan emellertid också leda till att expanderande sektorer inte får möjlighet att växa, vilket hämmar den totala tillväxten, åtminstone på kort sikt. Det finns en risk att företagen flyttar verksamhet utomlands om inte behoven av arbetskraft kan tillgodoses. Detta är dock inte lika relevant för alla sektorer, exempelvis gäller det inte i samma utsträckning för offentlig tjänsteproduktion. En annan aspekt är att det inom den arbetskraftsintensiva sektorn, som framför allt finns inom den privata och offentliga tjänstesektorn, ofta inte är möjligt att ersätta arbetskraft med tekniska lösningar. Sektorer där det är svårt att höja lönerna i någon större omfattning kommer i ett speciellt svårt läge vid arbetskraftsbrist.

Arbetskraftsinvandring kan under vissa förhållanden medföra att en nödvändig strukturomvandling försenas eller uteblir. Så kan bli fallet om den invandrade arbetskraften sysselsätts i lågproduktiva företag och branscher. Under andra förhållanden kan dock arbetskraftsinvandring vara en av flera lösningar för att åtgärda problem i situationer där en bristsituation påverkar samhällsekonomin negativt. Att minska arbetskraftsbristen under högkonjunkturer och i expansiva branscher kan motverka alltför höga löneökningar och ha en stabiliserande effekt på konjunkturen.³ Arbetskraftsinvandring kan också vara en lösning när det finns brist på arbetskraft inom yrkesområden där arbetskraft svårligen kan ersättas av teknik, eller när det finns brist på arbetskraft på olika nyckelpositioner.

Under alla förhållanden är dock arbetskraftsinvandring endast en del av lösningen när det uppstår brist på arbetskraft. Det som i första hand bör göras är att göra det möjligt för arbetslösa eller andra som står utanför arbetsmarknaden att få ett arbete.

³ ITPS (2003) och Lundh och Ohlsson (1999).

2.1.2 Rörlighet en förutsättning för matchning av lediga platser och arbetsökande

I vilken utsträckning en enskild arbetstagare är tillgänglig för ett ledigt arbete påverkas av rörligheten på arbetsmarknaden. Utifrån ekonomisk teori förväntas att arbetskraft dras till yrken och regioner där det finns gott om lediga jobb och lämnar yrken och regioner med hög arbetslöshet. I praktiken finns det dock hinder mot rörligheten, vilket leder till att det exempelvis kan finnas arbetslöshet bland montörer men brist på processoperatörer, eller arbetslöshet bland kockar med särskild inriktning i storstäderna men brist på sådana kockar i turistregioner i Norrland.

Ju mer specialiserad arbetsmarknaden blir, och ju större krav på långa formella utbildningar eller på annan yrkesmässig specialisering som ställs, desto svårare blir det för arbetskraften att röra sig mellan olika delar på arbetsmarknaden. När personer skall byta yrke krävs ofta att de utbildar sig eller kvalificerar sig på annat sätt till det nya yrket. Förutom egna initiativ till fort- eller vidareutbildning, eller utbildning till ett nytt yrkesområde, är arbetsmarknadspolitiken viktig för att stimulera till yrkesmässig rörlighet. I denna ingår insatser för att bryta den könssegregerade arbetsmarknaden.

Att det för en viss typ av verksamhet kan finnas arbetslöshet inom en region, samtidigt som det finns arbetskraftsbrist i en annan region, kan bero på att rörligheten mellan regioner är för låg för att en utjämning skall kunna ske. När människor står inför ett beslut om att flytta eller pendla av arbetsmarknadsskäl påverkas de av en rad förhållanden, både på arbetsmarknaden och inom övriga delar av samhället. Möjligheterna till bostad, arbete för den medföljande, försäljning av bostad, närhet till familj och vänner m.m. är exempel på faktorer som påverkar beslutet. Möjligheter till pendling påverkas av infrastrukturens utbyggnad och kvalitet. Gränsen mellan arbetsplatsen och bostaden blir för många mindre skarp. För familjer är möjligheten att kombinera arbetsliv, familjeliv och fritid viktiga komponenter att väga in vid beslut om eventuell flyttning. Dessutom är individens egen inställning till att pendla och flytta betydelsefull.⁴

Inom arbetsmarknadspolitiken är de övergripande kraven på geografisk och yrkesmässig rörlighet, som är knutna till de stöd

⁴ SOU 2003:37 s. 28 ff.

som ges, de främsta rörlighetsstimulerande åtgärderna.⁵ En arbetsökande har rätt att under de första 100 dagarna begränsa sitt yrkesmässiga och geografiska sökområde. Efter 100 dagar ställer emellertid lagen krav på att den arbetssökande skall söka arbete inom ett större område, både geografiskt och yrkesmässigt, för att fortsatt kunna få ekonomiskt stöd från arbetslöshetskassa. Dessutom skall den arbetssökande aktivt söka arbete och vara villig att acceptera lämpligt arbete även om detta kräver att man flyttar eller veckopendlar. Inom arbetsmarknadspolitiken kan flyttning och pendling dessutom stimuleras genom att de arbetssökande beviljas ersättning för direkta kostnader i samband med att de tar arbete i annan region än hemregionen.⁶

2.1.3 Arbetskraft utomlands med tillträde till den svenska arbetsmarknaden

Den öppna nordiska arbetsmarknaden har gjort det möjligt att i viss utsträckning lindra obalanserna på arbetsmarknaderna, åtminstone när de ekonomiska konjunkturerna inte är i samma fas. Inom Norden har det tidvis funnits omfattande inflyttningar till länder med arbetskraftsbrist. Ett vanligt mönster inom den nordiska arbetsmarknaden är att många flyttar hem igen när tillfälle ges.⁷

Den fria rörligheten av personer som är bosatta inom EES och Schweiz påverkar utbudet av arbetskraft i Sverige i och med att de utgör en del av utbudet av arbetskraften som har tillgång till den svenska arbetsmarknaden.⁸

Den europeiska unionen bestod efter bl.a. Sveriges tillträde år 1995 av 15 medlemsländer och därefter har unionen den 1 maj 2004 utökats med ytterligare 10 länder. Grundstenarna i EU:s bygge av en gemensam inre marknad är fri rörlighet av kapital, varor, tjänster och personer mellan medlemsstaterna. Till flera av de gemensamma bestämmelserna har även EES-länderna⁹ och Schweiz anslutit sig. Teoretiskt kan en eventuell framtida arbetskraftsbrist inom vissa branscher i Sverige avhjälpas genom ett utbud av arbetskraft från

⁵ Detta regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen.

⁶ Arbetsmarknadsverket har i dag två bidragsformer att nyttja i detta syfte nämligen respension som innebär ersättning för resa i samband med anställningsintervju samt bidrag för flytt av den arbetssökandes bohag och pendlingsbidrag för dag- och veckopendling.

⁷ Se kommitténs delbetänkande.

⁸ Se även kommitténs delbetänkande för en mer omfattande genomgång.

⁹ De länder som deltar i det Europeiska ekonomiska samarbetet (EES-länderna) är samtliga EU-länder samt Norge och Island.

EU och det utvidgade området. Hittills har rörligheten inom EU emellertid inte varit så stor. Endast en liten andel av befolkningarna har utnyttjat möjligheten att fritt kunna bosätta sig i ett annat EU-land. I storleksordningen 1–2 procent av medborgarna i EU (EU15) är bosatta i ett annat land inom EU än hemlandet.¹⁰ Rörligheten har dock ökat. Ett exempel på en sådan ökning är att när Sverige blev medlem i EU ökade Sveriges migrationsutbyte med övriga EU.

EU:s utvidgning kommer att fortsätta vilket betyder att utbudet av arbetskraft som även har tillgång till den svenska arbetsmarknaden kommer att öka. Bulgarien och Rumänien har avslutat sina förhandlingar om medlemskap och inträder i EU den 1 januari 2007. För närvarande finns ytterligare tre kandidatländer för medlemskap i EU: Kroatien, FYROM/Makedonien och Turkiet. Turkiet kan tidigast bli medlem efter att nästa fastlagda budgetperiod är slut år 2014. Makedonien beviljades status som kandidatland i december 2005. Samtliga länder på Balkan har ett medlemsperspektiv.

2.1.4 Bedömningar av arbetskraftsbrist på den framtida arbetsmarknaden

Såväl SCB som AMS gör regelbundet kort- och långsiktiga prognoser över utsikterna på arbetsmarknaden vilka inkluderar prognoser över tillgången och efterfrågan på arbetskraft. Undersökningar av aktuell efterfrågan på arbetskraft görs också av exempelvis Konjunkturinstitutet och Svenskt Näringsliv. Dessutom för SCB löpande konjunkturstatistik över vakanser.

Genomgången av hur den prognostiserade kort- och långsiktiga tillgången på arbetskraft har bedömts för närvarande ger en fingervisning om inom vilka yrken och branscher det kan behövas ett tillskott av arbetskraft. Samtidigt bör det understrykas att på ett par års sikt kan arbetsmarknaden förändras. Ju längre fram i tiden prognoserna sträcker sig desto större blir naturligtvis osäkerheten. Ett viktigt syfte med prognoserna är också att peka på befarade obalanser för att statsmakterna skall kunna åtgärda dessa. I det följande ges en sammanfattande bild av de förväntade framtida arbetskraftsbehoven, en mer detaljerad beskrivning ges i bilaga 4.

¹⁰ Se kommitténs delbetänkande.

Den framtida arbetsmarknaden

För närvarande råder det inte någon mer allmän brist på arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden och det kommer att dröja innan någon sådan brist uppstår enligt bedömningar av SCB och AMS. Dock finns det brist på arbetskraft i specifika yrken och sektorer. Det gäller framför allt i kunskapsintensiva sektorer där eftergymnasial utbildning i stor utsträckning efterfrågas. De sektorer som idag har brist på arbetskraft är främst vård- och utbildningssektorn samt industrin.

Att den svenska arbetsmarknaden blir allt mer kunskapsintensiv är en utveckling som förutses fortsätta. Störst efterfrågan på längre sikt antas det bli på högskoleutbildade, men inom vissa yrken kommer det även att finnas en stor efterfrågan på gymnasieutbildade. Efterfrågan på personer med låga kvalifikationer har minskat kraftigt och antas bli allt mindre framöver. De som i framtiden saknar gymnasieutbildning förmodas få allt svårare att konkurrera på arbetsmarknaden.

Inom *teknik och industri* beräknas det framför allt uppstå brist på civilingenjörer med inriktning mot väg och vatten, byggnad, lantmäteri och samhällsbyggnad; högskole- och gymnasieingenjörer samt energi- och VVS-utbildade personer. Det riskerar även uppstå brist på verkstadsutbildade.

Rekryteringsbehoven inom *bygg- och anläggningsbranschen* bedöms öka och det finns en risk att efterfrågan på arbetskraft kommer att överstiga utbudet. Rekryteringsproblemen förväntas slå hårdare mot vissa regioner.

Vård och omsorg är den bransch där arbetskraftsbristen i framtiden förväntas gälla flest yrkesgrupper. Efterfrågan på personal inom vård- och omsorgssektorn är i hög grad beroende på demografiska faktorer. På grund av att den äldre delen av befolkningen kommer att öka kraftigt framöver uppstår behov av framför allt omvårdnadspersonal med gymnasiekompetens. Brist bedöms även uppkomma på läkare (både allmänläkare och specialistläkare), sjuksköterskor, tandläkare, sjukgymnaster, arbetsterapeuter, biomedicinska analytiker och receptarier.

Inom *utbildningssektorn* är bilden splittrad. Gällande förskollärare och fritidspedagoger beräknas betydande underskott uppstå. Även för speciallärare och yrkeslärare bedöms bristen bli allvarlig. Däremot antas det råda överskott på lärare med inriktning mot grundskolans tidigare och senare år samt gymnasiet. Nuvarande

utformning av lärarutbildningen innebär att många av de nya lärarna kommer att vara behöriga att undervisa inom flera nivåer i barnomsorgen och skolan, vilket kommer att bidra till att jämna ut uppkomna obalanser.

Stora regionala olikheter vad gäller arbetskraftsutbud och arbetskraftsbrist

Utbud och brist på arbetskraft varierar regionalt i Sverige. De svenska lokala arbetsmarknaderna karakteriseras av stora regionala skillnader både vad gäller ekonomisk tillväxt, sysselsättningsutveckling, tillgång till kvalificerad arbetskraft och arbetslöshet. Enligt Långtidsutredningen har cirka ett trettiotal lokala arbetsmarknadsregioner ett mycket stort beroende av en eller ett fåtal arbetsplatser vilka också domineras av att de anställda har en relativt låg utbildningsnivå. För sådana arbetsplatser ökar rationaliseringstrycket. Stordriftsfördelar och löneläge blir avgörande för valet av lokaliseringsplats. Detta innebär en sårbarhet för lokala arbetsmarknadsregioner som främst finns i regioner dominerade av tillverkningsindustri, vilka vanligen har stora produktionsenheter med långt driven mekaniserad och specialiserad tillverkning. Detta kan dock förekomma även inom andra delar av såväl privat näringsliv som offentlig sektor. Den annalkande arbetskraftsbristen utgör ett särskilt orosmoment i dessa sårbara industriregioner. Även om arbetsplatserna domineras av lågutbildad arbetskraft kan en hotande brist på nyckelpersoner bli en avgörande faktor i besluten om framtida investeringar och lokaliseringar av verksamhet.

2.2 Hur frågan om brist på arbetskraft hanteras

2.2.1 Vad arbetsgivare med rekryteringsproblem gör

När en arbetsgivare som har annonserat ut en tjänst inte hittar rätt kompetens angrips problemet på olika sätt. Enligt en undersökning gjord av AMS avseende våren 2005 hanterar många arbetsgivare rekryteringsproblem genom att låta rekryteringsprocessen ta längre tid.¹¹ Inom det privata näringslivet var detta den allra vanligaste lösningen och nära hälften av de arbetsgivare som redovisade brist

¹¹ AMS (2005) s. 44–45.

löste problemet på detta sätt. Bland de offentliga arbetsgivarna var den vanligaste åtgärden istället att sänka utbildningskraven. Detta var betydligt mindre förekommande inom den privata sektorn. En annan vanlig lösning, oavsett sektor, var att sänka kraven på yrkeserfarenhet. Löneglidning var vanligare inom den offentliga än inom den privata sektorn. Inom såväl privat som offentlig sektor uppgav nästan var tredje arbetsgivare som hade bristproblem att de misslyckades helt med rekryteringarna. En del arbetsgivare uppgav att de sökte arbetskraft utomlands när de inte lyckades tillsätta de lediga platserna. Drygt tre procent av arbetsgivare med bristproblem inom den privata sektorn uppgav att de rekryterat utomlands. Benägenheten att rekrytera utomlands skilde sig något mellan olika delar av den privata sektorn.¹² Inom den offentliga sektorn var det endast inom vård och omsorg som arbetsgivarna med rekryteringsproblem rekryterat utomlands. Andelen var knappt 22 procent.¹³

I de fall arbetsgivaren misslyckades med rekryteringen var den vanligaste åtgärden bland de privata arbetsgivarna att förlänga arbetstiden för de redan anställda. I den offentliga verksamheten var den vanligaste konsekvensen att kvalitén på servicen försämrades. Andra negativa konsekvenser som förekom var minskad produktion och – i huvudsak inom det privata näringslivet – senareläggning av planerad expansion. Vart femte privat arbetsställe med rekryteringsproblem tvingades dessutom att tacka nej till order.

2.2.2 Åtgärder för att höja arbetskraftsutbudet

När efterfrågan på arbetskraft överstiger utbudet bör den första åtgärden vara att mobilisera fler från dem som står utanför arbetskraften. Det finns stora potentialer att höja arbetskraftsutbudet om alla grupper tas bättre tillvara i det svenska arbetslivet. I några grupper av arbetskraften är kopplingen till arbetsmarknaden svag. Detta gäller utlandsfödda, långtidssjukskrivna, förtidspensionärer och personer över 55 år. Man kan också påskynda ungdomars inträde på arbetsmarknaden. Högre arbetskraftsutbud kan påverkas av ekonomisk politik, utbildningspolitik, arbetsmarknadspolitik

¹² Andelarna som rekryterade utomlands var 2,7 procent inom byggnadsverksamhet, 4,0 procent inom industrin, 3,3 procent inom finans/uppdragsverksamhet, 1,5 procent inom transport & hotellverksamhet m.m. och 3,6 procent inom handeln.

¹³ I genomsnitt hade 7,0 procent av arbetsgivarna med bristproblem inom den offentliga sektorn rekryterat utomlands. Inom sektorerna utbildning och barnomsorg förekom ingen utlandsrekrytering i denna undersökning.

och integrationspolitik. På kort sikt kan utbudet av arbetskraft ökas genom att arbetskraftens kompetens genom omskolning och arbetsmarknadspolitiska åtgärder anpassas till den kompetens som efterfrågas. En rad åtgärder kan göras av den enskilde arbetstagaren, med eller utan stöd från samhället. På längre sikt bör inriktningen på utbildningar anpassas efter de behov som finns på arbetsmarknaden och därigenom ökar utbudet av efterfrågad arbetskraft. I praktiken styrs ungdomars val av utbildningar av en rad olika faktorer. Dessa kan dels vara kopplade till individuella förhållanden, dels till framtidsutsikter och attraktionskraften hos ett yrke eller en bransch. Attraktionen för ett yrke eller bransch påverkas naturligtvis av lönenivå, arbetsmiljö och andra förhållanden på arbetsplatserna.

De utlandsfödda som redan bor och verkar i Sverige är en speciellt intressant grupp som ofta framhålls i samband med diskussioner om arbetskraftsinvandring. I debatten har framförts att invandring av arbetskraft till bristyrken skulle kunna fungera som en hävstång som medför att fler invandrare i Sverige kan komma ut på arbetsmarknaden. Eftersom arbetskraftsdeltagandet är lägre för utrikes födda än för inrikes födda finns här en stor möjlighet att öka arbetskraftsutbudet.¹⁴ Detta gäller framför allt för utlandsfödda kvinnor och nyanlända invandrare med kortare vistelsetid än fem år. Det är dock inte rimligt att anta att de utlandsföddas arbetskraftsdeltagande kommer att kunna motsvara de svenskföddas. Andelen förtidspensionerade är för närvarande högre bland de utlandsfödda. Vidare har nyanlända invandrare behov av exempelvis svenskundervisning, validering av utbildning och ny eller kompletterande utbildning. För de utlandsfödda som har vistats i landet under en längre tid borde däremot arbetskraftstalen kunna utjämnas. Inom olika politikområden och genom myndigheters insatser görs åtgärder för att påskynda inträdet i arbetslivet för nyanlända utlandsfödda och underlätta inträdet i arbetslivet för utlandsfödda kvinnor.¹⁵

Ett annat sätt att öka arbetskraftsutbudet är genom arbetskraftsinvandring från övriga nordiska länder och övriga EES samt Schweiz. Det finns en lång erfarenhet inom Norden att arbetskraften rör sig över gränserna dit där den efterfrågas. Ett gemensamt mål inom EU är att den inre marknaden skall fungera på

¹⁴ Den största andelen av de utrikes födda i Sverige har invandrat av andra orsaker än av arbetsmarknadsskäl.

¹⁵ AMS (2004:b) s. 50.

liknande sätt i framtiden. Det finns dock större språkliga och kulturella skillnader mellan länderna i EU vilket gjort att arbetskraften varit mindre rörlig mellan övriga EU och Sverige än den varit mellan Norden och Sverige. Ett annat problem är att hela EU förutses drabbas av en generell arbetskraftsbrist beroende på en åldrande befolkning. Detta gäller även bland de 10 nya EU-länderna.

Redan i delbetänkandet visade kommittén att en höjning av sysselsättningsgraden är den viktigaste metoden för att undvika arbetskraftsbrist. Arbetskraftsinvandring från tredje land kan dock vara en viktig del av lösningen för att inte negativa konsekvenser av arbetskraftsbrist skall uppstå.

3 Gällande rätt och dess historia

3.1 Erfarenheter av efterkrigstidens arbetskraftsinvandring

Erfarenheter av arbetskraftsinvandring kan huvudsakligen dras från två tidsperioder, dels den arbetskraftsinvandring som skedde under perioden efter andra världskriget och fram till år 1967, dels den arbetskraftsinvandring som har skett under de senaste årtiondena med i princip nu gällande regelverk. En utförlig redogörelse för regelverket för invandringen under efterkrigstiden och fram till år 1980 finns vidare i Invandrarpolitiska kommitténs betänkande Invandringspolitiken Bakgrund.¹ En redogörelse för regelverket fram till 2005 års utlänningslag och för senare års praxis finns i kapitel 5 i vårt delbetänkande. Här pekar vi endast på några inslag av särskilt intresse för vår utredning.

3.1.1 Arbetskraftsinvandringen fram till mitten av 1960-talet

Under 1950- och 1960-talen rådde ett system som innebar att medborgare i ett stort antal länder fritt kunde resa in i Sverige och här söka uppehålls- och arbetstillstånd. Under efterkrigstiden upphävdes kravet på visering i förhållande till många stater, bl.a. Jugoslavien, Grekland och Turkiet. Det blev i stort sett fritt för utomnordisk arbetskraft att resa in i Sverige för att på ort och ställe söka anställning. När ett arbetserbjudande fanns kunde den arbetssökande ansöka om arbetstillstånd och uppehållstillstånd, vilket i de allra flesta fall beviljades.

Visserligen föreskrevs i 1954 års utlänningskungörelse² att medborgare i vissa länder, bl.a. Grekland, Italien, Tyskland och Turkiet, inte fick resa in i Sverige utan att ha arbetstillstånd, om de

¹ SOU 1982:49.

² 1954:193.

hade för avsikt att arbeta här. Det kravet fick dock i praktiken inte någon större betydelse.

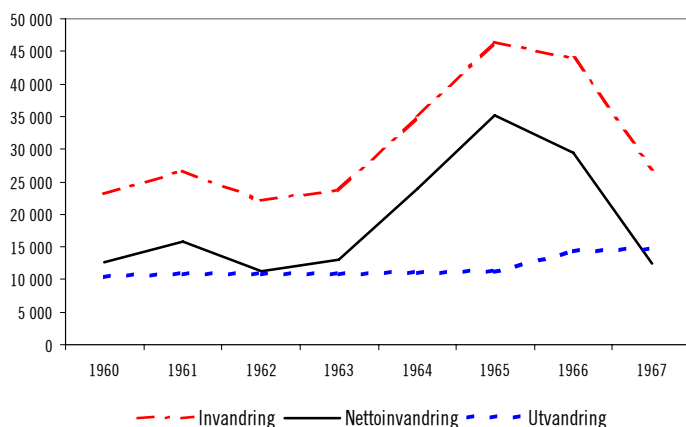
Nordiska medborgare kunde i stor utsträckning fritt flytta till Sverige. 1954 års överenskommelse om en gemensam nordisk arbetsmarknad innebar att nordiska medborgare fick rätt att fritt resa in, bosätta sig och arbeta i ett annat nordiskt land utan krav på något tillstånd. Island var dock inte från början part i överenskommelsen.

En av flera bidragande orsaker till den förda politiken var det strukturella efterfrågeöverskott på arbetskraft som rådde efter krigsslutet fram till mitten på 1970-talet. Detta var i sin tur resultatet av en ekonomisk och industriell expansion samt den demografiska situationen. Från krigsåren, när stora flyktinggrupper från framför allt Baltikum kom, hade Sverige positiva erfarenheter av flyktingarna som arbetskraft. En liberalisering av invandringspolitiken låg dessutom i linje med den optimism och allmänna ekonomiska liberalisering som präglade västvärlden efter kriget.

Under lång tid verkar det inte ha funnits någon starkare opposition mot systemet. Arbetstillstånden meddelades av den centrala utlänningsmyndigheten, som fram till den 1 juli 1969 var Statens utlänningskommission och därefter Statens invandrarverk (efter namnbyte år 2000 Migrationsverket). I arbetstillståndsärenden gjordes alltid en arbetsmarknadsprövning. Arbetstillstånd beviljades endast om länsarbetsnämnderna tillstyrkte ansökningarna och vid prövningen fick berörda fackliga organisationer tillfälle att yttra sig.

Den förda politiken möjliggjorde en kraftigt ökad invandring. Under åren 1960–1963 invandrade i genomsnitt 23 900 utländska medborgare per år. Därefter ökade invandringen för att nå en toppnivå år 1965 med 46 500 personer. En annan tendens var att den nationella sammansättningen i migrationsströmmarna till Sverige förändrades. Invandringen från utomnordiska länder, framför allt Jugoslavien, Grekland och i viss mån Turkiet ökade, medan andelen från de nordiska länderna minskade.

Figur 3.1 In- och utvandringen av utländska medborgare åren 1960–1967



Källa: SOU 1967:18, tab. 2.3; SOU 1974:69, tab. 2.1

Att det blev lättare för enskilda utomnordiska medborgare att resa in, bosätta sig och arbeta i Sverige under 1950- och 1960-talen jämfört med hur det var tidigare, betydde emellertid inte att svenska myndigheter släppte all kontroll. Det fanns tydliga inskränkningar i de utomnordiska invandrarnas möjligheter att verka på den svenska arbetsmarknaden. Innan arbetstillstånd beviljades gjordes en arbetsmarknadsprövning av länsarbetsnämnden där det kontrollerades att lämplig nordisk arbetskraft inte fanns anmäld hos arbetsförmedlingen. I samband med denna prövning fick de fackliga organisationerna möjlighet att yttra sig. Arbetstillstånd beviljades för ett visst yrke och i och med detta begränsades rörligheten till en viss sektor av arbetsmarknaden. Tillstånd att byta yrke kunde beviljas under vissa förutsättningar. Arbetstillstånd beviljades endast för kortare tider, men förlängdes i regel.

Det fanns alltså inskränkningar i de utomnordiska invandrarnas möjligheter att verka på den svenska arbetsmarknaden. Syftet med dessa regler var att bevara ordningen på arbetsmarknaden. Något gästarbetarsystem av den typ som fanns i många andra länder var det dock aldrig fråga om. Som nämnts ovan förlängdes arbetstillstånden regelmässigt. Arbetstillstånden var heller inte som i vissa andra länder bundna till en viss arbetsgivare. Det vidtogs

också åtgärder för att underlätta invandrarnas vistelse i Sverige. Det var praxis redan under 1950-talet att familjemedlemmar till utomnordiska arbetskraftsinvandrare beviljades uppehållstillstånd om deras försörjning och boende var ordnat. Inte bara den invandrade arbetaren utan också familjemedlemmarna omfattades av rättigheterna till sjukvård, undervisning och social service. Sammantaget kan därför arbetskraftsinvandrarna i Sverige sägas ha haft en bättre ställning i Sverige än i de flesta andra västeuropeiska länder.

3.1.2 Restriktivare invandringsregler efter år 1966

Som nämnts i föregående avsnitt tycks det under lång tid inte ha funnits några starkare invändningar mot den relativt stora arbetskraftsinvandringen. Detta förändrades emellertid under 1960-talet, eftersom den ökade invandringen vid denna tid skapade vissa ordningsproblem för myndigheterna som inte gick att lösa inom det existerande regelverket. Det var framför allt problem med att många kom till Sverige utan att ha arbete och bostad ordnad i förväg. Särskilt invandrare från Sydeuropa reste ofta in i Sverige utan att först ha ordnat arbete, bostad samt uppehålls- och arbetstillstånd. Det tog normalt en viss tid efter ankomsten att ordna detta och när många nyanlända invandrare saknade medel för sitt uppehälle under väntetiden blev en del nödställda. Många levde i miserabla förhållanden, sammanträngda i små lägenheter. Problemen accentuerades under år 1966. En tillfällig ökning av invandringen av arbetssökande i slutet av år 1965, samtidigt som Sverige gick in i en ekonomisk lågkonjunktur under år 1966, medförde att AMS tvingades inrätta särskilda tillfälliga uppsamlingsläger för arbetssökande invandrare vilka saknade såväl arbete som bostad.

Under första halvan av 1960-talet växte det inom fackföreningsrörelsen fram en kritik mot den förda politiken. Man ifrågasatte om fortsatt invandring verkligen var nödvändig. Den utomnordiska arbetskraftsinvandringen ansågs genom sin omfattning och struktur ge upphov till sådana problem att den borde regleras på ett bättre sätt. Arbetstagarorganisationerna menade även att invandrarna exploaterades av vissa arbetsgivare. Många invandrare var visserligen yrkesutbildade, men en betydande del av dem som invandrade under mitten av 1960-talet var

lågutbildad arbetskraft som anställdes inom svenska låglönesektorer, såsom hotell- och restaurangnäringen och tekoindustrin. Det fanns inom fackföreningsrörelsen en oro för att invandrarna skulle bilda ett bestående låglöneproletariat. Det framhölls också att invandringen hotade att motverka den ekonomiska strukturomvandling, vilken LO-kongressen 1962 hade ställt som ett huvudmål för näringspolitiken. En framträdande förklaring till fackförbundens ändrade inställning till arbetskraftsinvandring var att man ville värna om den inhemska befolkningens sysselsättning.

Under sommaren och hösten 1965 fördes under inrikesdepartementets ledning överläggningar om arbetskraftsinvandringen mellan representanter för de fackliga organisationerna, AMS och Statens utlänningskommission. Efter överläggningarna drog regeringen upp riktlinjer för en organiserad överföring av arbetskraft från utlandet. En följd av dessa riktlinjer blev bl.a. att AMS fick i uppdrag att organisera kollektiv överföring av utomnordisk arbetskraft. I fortsättningen skulle vidare arbete och arbetstillstånd vara ordnat före inresan i Sverige. De nya reglerna började gälla den 1 mars 1967.

Som nämnts var det AMS som fick uppgiften att genomföra en organiserad arbetskraftsinvandring. Bilateral avtal upprättades med Jugoslavien och Turkiet (ett bilateralt avtal med Italien hade träffats redan år 1947). AMS inrättade informations- och rekryteringskontor i Belgrad och Rom. Deras uppgift var att sprida information om förhållandena i Sverige. En av målsättningarna var att s.k. kollektiv överföring av utländsk arbetskraft skulle vara det normala vid rekrytering av arbetskraft från utomnordiska länder. Den kollektiva överföringen åren 1969–1971 utgjorde en mycket liten del av den totala invandringen, men dess andel av den utomnordiska arbetskraftsinvandringen var relativt betydande.

Den nordiska arbetskraftsinvandringen till Sverige kom i stor utsträckning från Finland. År 1973 träffades en överenskommelse i form av ett protokoll om kanalisering av de finsk-svenska arbetskraftsförflyttningarna genom offentlig arbetsförmedling.

Nya riktlinjer för invandringen antogs av riksdagen år 1968 och lagfästes genom den nya utlänningslag och utlänningsförordning som trädde i kraft den 1 juli 1969.³ Genom den nya lagen ersattes också Statens utlänningskommission av Statens invandrarverk som

³ Prop. 1968:142 angående riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.

central utlänningsmyndighet. Lagen antogs av riksdagen i bred politisk enighet med stöd av samtliga partier.

I propositionen⁴ anförde departementschefen i fråga om arbetskraftsinvandringen bl.a. följande.

- Att de s.k. marginalgruppernas situation måste beaktas när behovet av att tillföra landet arbetskraft utifrån bedömdes. Till dessa grupper hänfördes de handikappade, de gifta kvinnorna och den äldre arbetskraften. Förutsättningarna att omskola eller flytta arbetskraft som tillhörde marginalgrupperna borde också beaktas.
- Att man vid bedömningen av tillgången på arbetskraft inte borde förbise att den gemensamma nordiska arbetsmarknaden gav fri möjlighet för arbetskraft från övriga nordiska länder att konkurrera med den inhemska arbetskraften.
- Att arbetstillstånd i princip inte borde beviljas för anställningar som inte beräknades vara minst ett år (med undantag för exempelvis montagearbeten och säsongarbeten).
- Att den utländska arbetskraften inte fick tillåtas bli koncentrerad till utpräglade låglönebranscher.
- Att prövningen av behovet av utländsk arbetskraft måste ingå som ett led i AMS och arbetsmarknadsparterna mer långsiktiga överväganden av behovet och utrymmet för utländsk arbetskraftsinvandring.
- Att bostadsfrågan måste vara löst.

Beslut i fråga om arbetstillstånd skulle liksom tidigare fattas av den centrala utlänningsmyndigheten, dvs. Statens invandrarverk. Invandrarverket skulle innan ett beslut fattades höra Arbetsmarknadsverket, som i sin tur remitterade ärendet till berörd facklig organisation. Invandrarverket följde sedan regelmässigt Arbetsmarknadsverkets yttrande såvitt avsåg arbetsmarknadsskäl. Verket kunde dock av andra skäl avslå en av Arbetsmarknadsverket tillstyrkt ansökan, exempelvis på grund av uppgifter som kommit fram om sökandens brottslighet. På motsvarande sätt kunde verket bevilja en avstyrkt ansökan, exempelvis om sökanden i andra hand åberopat anknytning till Sverige. Arbetstillstånd fick i princip inte beviljas efter sökandens inresa i landet.

⁴ S. 109 ff.

1968 års riktlinjer och den nya lagstiftningen innebar som framgick en skärpning av reglerna för arbetskraftsinvandringen. De skärpta riktlinjerna fick dock inte något omedelbart genomslag i fråga om arbetskraftsinvandringens storlek. År 1970 var ett rekordår då ca 48 000 finländare, huvudsakligen arbetskraftsinvandrare, kom till Sverige. Samma år tillstyrkte Arbetsmarknadsverket rekordmånga arbetstillstånd, ca 8 000, för utomnordiska arbetskraftsinvandrare. Antalet av Arbetsmarknadsverket tillstyrkta arbetstillstånd sjönk dock drastiskt från och med år 1971.

De riktlinjer för invandringsspolitiken som drogs upp genom 1968 års proposition gäller i fråga om arbetskraftsinvandringen i allt väsentligt ännu i dag.

3.1.3 Arbetskraftsinvandringens minskade betydelse

Sedan mitten av 1970-talet har arbetskraftsinvandringen kommit att utgöra en allt mindre del av den totala invandringen. Under 1970-talet sjönk tillväxttakten i ekonomin och industrisektorn krympte. Den grundläggande faktorn bakom arbetskraftsinvandringen, bristen på inhemsk arbetskraft, minskade i betydelse. Den organiserade arbetskraftsinvandringen upphörde. När det gällde den enskilda utomnordiska arbetskraftsinvandringen blev fackföreningarnas yttrande över ansökningar om arbetstillstånd allt oftare negativa och Arbetsmarknadsverket gick ofta på samma linje. I februari 1972 gick LO ut med ett cirkulär⁵ till olika förbund i vilket man föreslog att förbunden framöver inte skulle tillstyrka remisser om arbetstillstånd. Dessa riktlinjer från LO ledde till att de lokala avdelningarna, förbunden och i förlängningen Arbetsmarknadsverket kom att avstyra arbetstillstånd i allt större utsträckning.

Den nordiska invandringen fortsatte dock, framför allt från Finland. Under 1980-talet invandrade ytterst få icke-nordbor av arbetsmarknadsskäl. I stället kom invandringen att domineras av anknytningsinvandring. Hustrur och barn till arbetskraftsinvandrare flyttade till Sverige. Under åren 1972 och 1973 översteg utvandringen invandringen med cirka 6 000 personer per år (nordiska medborgare inräknat). Det var första gången sedan år 1929 som Sverige hade ett negativt migrationsnetto. Detta

⁵ LO cirkulär nr 19/1972.

berodde på en nedgång i konjunkturen som fick många finska invandrare att lämna landet.

I slutet av 1960-talet hade de flesta rekryteringskontoren stängts och den sista kollektiva rekryteringen skedde i Jugoslavien år 1973. Belgradkontoret stängde dock först år 1977. Invandringen av utomnordiska medborgare ökade dock trots att arbetskraftsinvandringen så gott som upphörde. Trots en ekonomisk lågkonjunktur mellan åren 1975 och 1977 ökade invandringen denna period och det var framför allt anhöriga till tidigare arbetskraftsinvandrare och flyktingar som kom.

Från och med år 1994 har Sverige tillhört den gemensamma europeiska arbetsmarknaden. Nu kan alla medborgare i länderna bakom EES-avtalet fritt flytta till Sverige och bosätta sig här. Detsamma gäller medborgare i Schweiz enligt ett särskilt avtal mellan det landet och EES-staterna.

3.1.4 Gällande rätt – 2005 års utlänningslag

Som vi nämnt inledningsvis i detta kapitel finns en utförlig redogörelse för då gällande rätt i kapitel 5 i vårt delbetänkande. I den nya utlänningslag som trädde i kraft den 31 mars 2006 har en del av vad som tidigare endast var praxis nu förts in i själva lagtexten.⁶ Där tar man upp tre olika huvudgrupper av arbetskraftsinvandrare. Permanent uppehållstillstånd får beviljas utlänningar som har erbjudits tillsvidareanställning, som har särskilda kvalifikationer och om behovet av arbetskraft inte kan fyllas av arbetssökande inom landet eller genom rekrytering från ett EES-land eller Schweiz. Tidsbegränsat arbetstillstånd får ges dels till den som erbjudits anställning inom ett yrke där det råder tillfällig brist på arbetskraft, dels till någon som deltar i ett internationellt utbyte.

I sina senaste riktlinjer anger AMS som allmänna utgångspunkter för bedömningen av ansökningar om tillstånd av arbetsmarknadsskäl att tredjelandsmedborgare inte får koncentreras till arbetsplatser där svårigheter att rekrytera arbetskraft kan hänga samman med lönesättning, arbetsmiljö, lokala förhållanden eller liknande faktorer. Nivån avseende lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor skall lägst motsvara gällande svenska kollektivavtal eller vad som är praxis inom yrket

⁶ 5 kap. 5 § samt 6 kap. 2 och 3 §§ UtL.

eller branschen. Arbetstiden skall vara av sådan omfattning att arbetstagaren får en tillräcklig försörjning under vistelsen i landet och bostad skall vara ordnad före inresan. Berörd arbetstagarorganisation skall ges tillfälle att yttra sig.

I fråga om *permanent uppehållstillstånd* sägs därutöver att det i första hand bör begränsas till sådana områden där bristen på arbetskraft, även utifrån ett långsiktigt arbetsmarknadsbehov, utgör ett hinder för expansion eller för att upprätthålla verksamheten för arbetsgivaren. Bestämmelsen tar främst sikte på nyckelpersoner inom industri och näringsliv, personer som deltar i kvalificerad forskning, produktutveckling och introduktion av ny teknologi samt konstnärer, musiker och andra utövare inom det kulturella området

Ett *tidsbegränsat arbetstillstånd* som ges för att täcka en *tillfällig brist* begränsas till att avse såväl visst yrke som viss arbetsgivare och ges normalt för en sammanlagd tid av högst 18 månader. Om bristen kvarstår efter denna tid kan det förlängas med normalt sex månader efter överenskommelse mellan parterna.

Tidsbegränsade arbetstillstånd inom ramen för ett internationellt utbyte beviljas normalt av Migrationsverket i enlighet med av AMS utfärdade generella riktlinjer. Någon arbetsmarknadsprövning görs därför inte i det enskilda fallet. Till denna kategori hänförs bl.a. lednings- och specialistpersonal i internationella koncerner, men också praktikanter inom ramen för internationella praktikantutbytesavtal samt au-pair räknas hit. Tillstånd kan också ges för specifika insatser inom bl.a. kultur, undervisning, forskning eller idrott. Tillstånd är normalt knutet till visst yrke och viss arbetsgivare och ges i praxis för en sammanlagd period av högst fyra år.

Det är Migrationsverket som fattar beslut om såväl permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl som om arbetstillstånd. Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande Migrationsverket, får meddela föreskrifter om att även annan myndighet har rätt att besluta om arbetstillstånd. Efter att ha hört Arbetsmarknadsstyrelsen och Utrikesdepartementet får således Migrationsverket meddela föreskrifter om att en svensk utlandsmyndighet får bevilja arbetstillstånd. På motsvarande sätt kan Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnd bemyndigas att besluta om arbetstillstånd.

Ytterligare föreskrifter om arbetstillstånd finns i utlänningsförordningen (2006:97). Där finns bestämmelser om att

den som är medborgare i en EES-stat eller Schweiz är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Vidare finns här undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd under vissa kortare tider för en rad olika grupper som artister och montörer.

4 Migration av arbetskraft – en internationell utblick

I delbetänkandet har vi ägnat ett relativt stort utrymme åt exempel på hur andra länders migrationspolitik är utformad. Detta gjorde vi som en förberedelse till vårt egna fortsatta utredningsarbete. Det finns dock anledning att även här kortfattat återvända till den beskrivningen och till viss del vidareutveckla den.

4.1 Migrationspolitik i invandringsländerna

År 1975 beräknades det finnas 82 miljoner personer i världen som bodde utanför sitt hemland. År 2000 beräknade FN att antalet stigit till 175 miljoner och senare siffror talar för att det i dag finns nästan 200 miljoner invandrare av vilka 9,2 miljoner är flyktingar. Den sammanlagda andelen av världens befolkning som flyttat från sitt hemland har dock legat relativt konstant på 3 procent, vilket innebär att den kvantitativa globala ökningen av invandrare helt kan tillskrivas en ökande befolkningsstorlek. Regionalt kan skillnaderna vara stora och skilda länder kan ha väsentligt olika stort migrationsutbyte med sin omvärld. År 2000 var 56 miljoner invandrare bosatta i Europa, 50 miljoner i Asien, 41 miljoner i Nordamerika, 16 miljoner i Afrika, 6 miljoner i Latinamerika samt 6 miljoner i Oceanien.¹ Motsvarande antal som var bosatta i Sverige var 1 miljon personer.

Länderna försöker att på olika sätt hantera den kvantitativt växande migrationen i världen. Internationellt beskrivs politiken som ”management of migration”, ofta översatt till hantering av migrationsströmmar. Huvudinriktningen i många av de rika ländernas migrationspolitik är att på olika sätt försöka påverka och styra migrationströmmarnas storlek och sammansättning avseende t.ex. flyttarnas ålder, utbildning och ursprungsland. Enligt FN hade år 2003 en tredjedel av världens stater en politik som syftade till att

¹ GCIM (2005).

minska migrationen. Detta var en klar ökning jämfört med år 1976 då bara sju procent förde en sådan politik.²

Förenklat uttryckt kan man säga att många staters migrationspolitik, i den del som gäller hanteringen av migrationsströmmarna, har tre huvuduppgifter: att ge dem asyl som enligt internationella konventioner och nationell lagstiftning är berättigade till skydd, att skapa regler för att släppa in dem som det är i landets intresse att de bosätter sig i landet samt att stänga ute dem som man av olika anledningar inte vill skall bosätta sig i landet. I debatten hävdas ofta att ökade möjligheter till laglig invandring i motsvarande grad minskar den olagliga invandringen.

Ett land har oftast såväl stor in- som utvandring.

Den internationella migrationen har blivit en företeelse som finns i så gott som alla världens länder. Mönstret i den internationella migrationen som finns i dag är att det inte längre går att klassificera länder bara som in- eller utvandringsländer. De flesta länder har såväl en omfattande in- som utvandring, även om nettot mellan strömmarna kan vara litet. I och med detta måste ett lands migrationspolitik klara av att hantera migrationsströmmar i båda riktningarna. Komplikationer uppstår för ett land när migrationsströmmarna är selektiva. Om ett lands högutbildade utvandrar och de som invandrar är lågutbildade så minskar, och på sikt kanske utarmas, landets sammantagna kompetens.

I många fattiga länder är kunskapsflykten ett problem och ofta kan inte den kompetens som flyttat ersättas genom invandring. För medelinkomstländer kan en selektiv utvandring till rikare länder leda till en följdmigration in i landet från fattigare länder. Ett exempel är att en del av de sjuksköterskor i Sydafrika som flyttar till arbeten i Storbritannien ersätts av kollegor från Zimbabwe.

Arbetskraftsinvandring är en del av en större migrationspolitik

Bland de många frågor som migrationspolitiken i olika sammanhang förväntas hantera eller påverka kan t.ex. nämnas effekterna av en åldrande befolkning, okontrollerad migration från fattiga till

² FN (2004).

rika länder, nationella säkerhetsfrågor, människosmuggling, asyl, olaglig migration samt arbetskraftsinvandring.

När det gäller arbetskraftsinvandring syftar denna alltid till att gynna mottagarlandet ekonomiskt på ett eller annat sätt. I kommitténs delbetänkande har vi beskrivit några länders politik vad gäller arbetskraftsinvandring.³ Där konstateras att de olika länderna betonar skilda aspekter av det ekonomiska intresset kring invandring genom sitt urval av arbetskraftsinvandrare. Genom att forma en arbetskraftsinvandring grundad på antingen efterfrågan på eller utbudet av arbetskraft försöker länderna tillgodose arbetsmarknadens behov och maximera invandringens ekonomiska effekter. Den efterfrågedrivna arbetskraftsinvandringens syfte är att snabbt svara på arbetsmarknadens behov genom att koppla arbetstillstånden till en viss arbetsgivare eller visst arbete och sedan hitta en individ som passar för just denna arbetsuppgift. USA och Irland är två exempel på länder som valt denna strategi. Den utbudsdrivna arbetskraftsinvandringen svarar istället på arbetsmarknadens behov genom att öka arbetskraftsutbudet med personer som anses ha goda förutsättningar att anpassa sig till den inhemska arbetsmarknaden. Kanada är ett exempel på ett land som valt denna strategi. Storbritannien planerar att, och har tagit de första stegen mot, införandet av ett liknande poängsystem som Kanada har för att välja ut personer som man anser är lämpliga för att utöka utbudet av kvalificerad arbetskraft i landet.

De flesta länder har en kombination av de två strategierna. I många fall använder man sig av en utbudsdriven politik när det gäller högt utbildad arbetskraft, medan den övriga delen av arbetsmarknadens behov tillgodoses av en efterfrågedriven politik. I många länder åsidosätts denna efterfrågedrivna politik för delar av arbetsmarknaden genom olaglig invandring och svartarbete hos arbetsgivare vilka inte följer det regelverk som styr arbetsmarknaden.

Tidsbegränsade tillstånd som en inledande tillståndsform

En betydande del av migrationen i världen är temporär i den bemärkelsen att de flesta migranter avser att åka hem till sina ursprungsländer igen efter en tid utomlands. Erfarenheter visar dock att en del flyttare har kommit att stanna permanent i landet

³ s. 74–88.

även om invandringen initialt var tänkt att vara högst tillfällig. Orsakerna till att man stannar kvar i landet kan vara flera. För många har tiden i invandringslandet medfört att invandraren själv, familj och barn på olika sätt har rotat sig. I många fall kan dessutom arbetskraftsinvandrare bli mer betydelsefulla över tiden för en arbetsgivare. En tid på en arbetsplats gör att den invandrade arbetstagaren, i de fall han eller hon inte redan fullt ut från början har den efterfrågade kompetensen, tillgodogjort sig den kompetens och erfarenhet som är nödvändig för arbetet.

Flera länder har i sin invandringspolitik tagit hänsyn till att en tidsbegränsad period övergår i en mer permanent invandring. Man har därför infört en politik för urval av arbetskraftsinvandrare genom att erbjuda dem långa tidsbegränsade tillstånd vilka senare kan övergå till permanenta och i förlängningen i medborgarskap. Företrädesvis, men inte nödvändigtvis, används dessa tillstånd i dag för personer vilka skall täcka specifika högkvalificerade arbetsuppgifter som behöver lösas på arbetsmarknaden. Detta förfarande leder till två urvalsprocesser: den första vid prövningen av det tidsbegränsade tillståndet och den andra vid prövningen av det permanenta. USA har varit ledande inom denna urvalsstrategi och andelen övergångar från tidsbegränsad till permanent status har ökat med åren. Exempelvis fick 134 918 personer år 2002 permanenta arbetsbaserade tillstånd⁴ och av dessa var 77 procent övergångar från tidsbegränsade tillstånd.

En del av migrationen sker utanför regelverken

Som ett samlande begrepp för dem som vistas i en stat utan att ha tillstånd att göra det kan termen ”migration utanför reglerna” användas. Under detta begrepp ryms dels de som har rest in i en stat utan att ha rätt att göra så, dels de som har haft rätt att resa in i staten och vistas där under en viss begränsad tidsperiod, men sedan har stannat kvar i strid med sitt tillstånd. Den senare gruppen kan innefatta såväl de som rest in med visering, turister, gäststudenter som asylsökande vilka har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd. En del av dem som vistas olagligt i ett land kan vara personer som vid något tillfälle har varit i kontakt med landets myndigheter och därmed finnas registrerade där, andra kan vistas i

⁴ Med ”arbetsbaserat tillstånd” menas att förutsättningen för tillståndet är att ett erbjudande om arbete erhålls innan tillstånd kan sökas.

landet utan att finnas i någon form av register. I några länder kan en person som vistas olagligt ändå vara registrerad hos lokala eller regionala myndigheter.

Migration utanför reglerna och efterföljande arbete på den svarta arbetsmarknaden kan bara existera om det finns oseriösa arbetsgivare som sysselsätter dem som vistas olagligt i landet. I många fall är det en efterfrågan på billig arbetskraft som attraherar olaglig arbetskraft. Det är denna grupp av flyttare som är mest sårbar och som i störst utsträckning utnyttjas och exploateras av oseriösa arbetsgivare eller kriminella organisationer.

Hur många personer det finns som kan hänföras till kategorin invandrare som olagligt vistas i ett land är av naturliga orsaker osäkert. I och med att gruppen inte finns registrerad någonstans så är alla uppskattningar endast kvalificerade gissningar. En sådan gissning, baserad på en genomgång av olika studier, är gjord av Europarådet⁵ och uppskattar att det globalt finns årliga strömmar på ca 4 miljoner personer vilka kan karaktäriseras som invandrare utanför reglerna. Ungefär hälften av dem använder sig av människosmugglare och annan olaglig verksamhet i samband med sin flyttning. Denna olagliga verksamhet uppskattas omsätta över 70 miljarder kronor per år.⁶

Internationella organisationen för migration (IOM) uppskattade antalet invandrare som levde illegalt i Europa till att vara ca 3 miljoner personer i slutet av förra seklet. En motsvarande uppskattning för USA som baseras på folkräkningen år 2000 är 7 miljoner.⁷ Senare uppskattningar gjorda av OECD tyder på att ca 5 miljoner invandrare uppehåller sig olagligt i EU med ett årligt inflöde på 500 000 personer.⁸

De mest säkra uppskattningarna av hur många som lever utanför reglerna fås vid de tillfällen när en stat har genomfört en s.k. *regularisering*⁹ av bosättnings- och arbetstillstånd för dem som redan bor och arbetar i landet under olagliga förhållanden. Det antal tillstånd som ges vid dessa tillfällen är i regel underskattningar av hur många som vistas olagligt i landet, eftersom regulariseringen vanligen är förknippad med någon form av villkor rörande t.ex. dokumenterad vistelsetid i landet eller att man har ett arbete.

⁵ Europarådet (2004).

⁶ FN (2004).

⁷ Ibid.

⁸ GCIM (2005).

⁹ Regulariseringskampanjer benämns i dagligt språkbruk ibland som "amnestier" eller "legaliseringar".

Inom EU är det framför allt medlemsländer i södra Europa som har genomfört en eller flera regulariseringar. Det finns en del erfarenheter av att en regularisering leder till att migrationen utanför reglerna ökar.¹⁰ EU-staterna i södra Europa har sedan början av 1980-talet legaliserat statusen för drygt 3 miljoner personer som levde och verkade i länderna utan att ha tillstånd.

Även i *Sverige* finns det ett antal personer som vistas och bor här olagligt. Många av dem försörjer sig genom arbete på den svarta arbetsmarknaden eller genom stöd från familj, släkt och vänner i Sverige. Hur många personer som lever olagligt i Sverige är svårt att uppskatta. Av naturliga skäl finns ingen statistik på det. En del av dem som vistas olagligt här har rest in lagligt för ett besök och sedan stannat kvar i och med att de fått, eller redan från början hade, anknytning till någon person i Sverige. De kan också ha fått arbete på den svarta arbetsmarknaden. Andra personer kan ha rest in i landet, lagligt eller olagligt, enbart med syftet att arbeta på den svarta arbetsmarknaden. Ytterligare en grupp består av dem som sökt asyl, fått sin sak prövad och fått ett slutligt avslag i högsta instans, men ändå inte lämnar Sverige. Genom en ändring¹¹ i 1989 års utlänningslag fick Migrationsverket möjlighet att under tiden 15 november 2005–31 mars 2006 i vissa fall upphäva lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning. Det rörde sig alltså enbart om personer som fått sitt ärende prövat och som fått slutligt avslag. Möjligheten till omprövning gällde bl.a. om beslutet på grund av förhållandena i mottagarlandet inte bedömdes kunna verkställas med tvång. Vidare skulle beaktas barns sociala situation, vistelsetid i Sverige och anknytning till Sverige liksom risken för att barns hälsa och utveckling skulle skadas. I samband med tillämpningen av den lagen blev det också möjligt att göra en viss uppskattning av hur många personer som levde gömda i Sverige trots lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Migrationsverket registrerade fram till den 31 mars 2006 ansökningar från ca 7 500 personer som levt gömda i Sverige. Av dem ingick drygt 3 300 i hushåll med barn.

¹⁰ OECD SOPEMI (2004).

¹¹ 2005:762.

Spaniens regulariseringskampanj är den senaste som genomförts och kan därmed ge en bild av hur situationen med olaglig invandring ser ut i södra Europa i dag

Antalet utlänningar som lagligt bor i Spanien har ökat kraftigt under det senaste årtiondet. Från att år 1996 varit ca en halv miljon personer bor det i dag ca 2,7 miljoner utlänningar med uppehållstillstånd i landet, varav 80 procent beräknas komma från länder utanför EU. Spaniens koloniala förflutna och det spanska språkets ställning i Latinamerika förklarar en del av denna ökning. Framför allt har en ekonomisk tillväxt skapat underlag för en ökad sysselsättning.

Förutom denna stora invandring under en relativt kort tidsperiod har även en stor olaglig invandring skett. I början av år 2005 uppskattade myndigheterna att det fanns ca 1,2 miljoner invandrare som levde olagligt i landet. De flesta av dessa personer antogs dessutom arbeta inom den svarta sektorn av arbetsmarknaden och stod därmed utanför det sociala skyddsnetet. Den största förklaringen anses vara att Spanien haft en ständigt hög efterfrågan på lågutbildad arbetskraft under de senaste åren samtidigt som landet geografiskt sett ligger i ett område som är utsatt för ett starkt migrationstryck. Detta starka migrationstryck kan härledas till att Spanien har 15 gånger högre BNP per capita än Marocko, vilket troligtvis medför att migrationstrycket söderifrån kommer att fortsätta vara mycket starkt. Som en jämförelse kan nämnas situationen vid gränsen mellan Mexico och USA där skillnaden i BNP per capita är sex gånger. Även om ett grovt mått som BNP inte med precision visar skillnaden i levnadsstandard mellan olika länder i och med att köpkraften också skiljer sig åt, ger det ändå en indikation på skillnader i välfärd.

Som ett svar på den stora efterfrågan av lågutbildad arbetskraft och som ett försök att legalisera en del av den svarta arbetsmarknaden genomfördes en omfattande regulariseringskampanj i samband med att en ny invandringslagstiftning infördes år 2005. Detta var den femte regulariseringskampanjen som Spanien har genomfört sedan mitten på 1980-talet.¹² Enligt de statliga myndigheterna skall detta vara den sista ”massregulariseringen” som genomförs.

Denna femte regularisering var speciell i några hänseenden i jämförelse med tidigare regulariseringar. För det första så ingår kampanjen i en större omfattande reform av landets migrations-

¹² Regulariseringskampanjer har genomförts år 1986, 1991, 1996, 2000–2001 och år 2005.

politik vilken syftar till att få bättre kontroll över migrationsströmmarna, till viss del som en följd av terrorattacken i Madrid den 11 mars 2004. För det andra så marknadsfördes regulariseringen som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd med syfte att bekämpa den stora olagliga delen av arbetsmarknaden i ett försök att etablera lag och ordning samt rättigheter där det tidigare inte fanns några. För det tredje så fanns det en bred samsyn kring regulariseringen mellan fackföreningar, arbetsgivar- och intresseorganisationer. Vissa opinionsundersökningar gjorde gällande att ca 70 procent av befolkningen var positiva till kampanjen.

Som en följd av att målet med regulariseringen var att legalisera olagligt arbete så gjordes arbetsgivarna ansvariga för ansökningsprocessen och ett krav för att bevilja arbetstillstånd var att sociala avgifter för arbetstagaren skulle betalas innan tillstånden utfärdades. I samband med detta så skärptes även straffen för arbetsgivare vilka har olaglig arbetskraft arbetandes hos sig.

Kraven för att en individ skulle omfattas av regulariseringskampanjen var att personen dels skulle ha varit mantalsskriven i Spanien under minst sex månader och dels ha ett arbete med en varaktighet på minst sex månader framöver i tiden (för jordbruk endast tre månader). Dessutom skulle personen bevisa att han/hon inte begått något brott i vare sig Spanien eller hemlandet. Om arbetstagaren uppfyllde dessa krav, samt om arbetsgivaren betalade in de sociala avgifter som krävdes, beviljas ett ettårigt uppehålls- och arbetstillstånd, vilket senare går att förlänga.

Regulariseringskampanjen pågick under 13 veckor (7 februari till 7 maj år 2005) och lockade nästan 700 000 ansökningar av vilka ca 600 000 beviljades. De tre största städerna, Madrid, Barcelona, Valencia och områdena runt dem stod för 60 procent av alla ansökningar.

Stärkta gränskontroller och ett ökat fokus på inrikes säkerhet är en internationell trend i migrationspolitiken efter 11 september 2001

En ökad fokusering på nationella säkerhetsfrågor inom migrationsområdet har skett efter terrorattackerna i USA, Spanien och Storbritannien. Även många andra länder har i efterdyningarna av dåden den 11 september infört en utökad kontroll av personer redan innan de reser in i landet genom att stärka sina gränskontroller. Till exempel utfärdar Sverige nu passhandlingar som

innehåller biometriska data för att svara upp mot de nya säkerhetskrav som ställs i vissa länder. I USA tog sig säkerhetstänkandet ett direkt uttryck efter 11 september genom införandet av ett nytt departement med ansvar för inrikes säkerhetsfrågor. Departementet förespråkade en starkare koppling mellan inrikes säkerhet och utländska besökare vilket medfört ökad gränsövervakning samt införandet av biometriska pass och lämnandet av fingeravtryck vid inresa i landet. Detta är inga unika åtgärder utan flera länder har reviderat eller håller på att revidera sin politik på området. Inom ramen för EU samarbetet pågår en rad åtgärder för att stärka kontrollen över besökare inom det gemensamma Schengenområdet. Exempelvis är införandet av ett nytt informationssystem (VIS) mellan medlemsstaterna en prioriterad fråga. Även ett ökat transportöransvar håller på att genomföras med syfte att bekämpa olaglig invandring och terrorism.¹³ I framför allt Storbritannien och Spanien har frågor om stärkta gränskontroller fått en ökad betydelse efter terrorattackerna mot länderna.

4.2 Migrationspolitik i utvandringsländerna

Utvandringsländerna påverkas såväl positivt som negativt av utvandringen. För många utvandringsländer är det positivt att ett allt för stort utbud av arbetskraft kan reduceras genom utvandring. Utvandrarna kan när de har fått ett arbete utomlands bidra till att utveckla hemlandet dels genom att sända hem pengar, dels genom att i de fall de återvänder bidra med nya kunskaper och förmedla kontakter med utlandet. Även i de fall utvandrare inte återvänder till sina hemländer bidrar de i många fall till sitt gamla hemlands utveckling. Detta kan till exempel ske genom handel, direktinvesteringar, kulturutbyte och överföring av kunskap.

Negativa effekter kan framför allt uppstå genom att personer som behövs i landet för dess utveckling istället emigrerar. I de fall en högutbildad lämnar landet utan att senare på olika sätt positivt bidra till sitt hemlands utveckling, dvs. på olika sätt betala tillbaka för de utbildningskostnader som hemlandet satsat på personens utbildning, blir utbildningen enbart en kostnad för landet.

Det förefaller som om de positiva faktorerna överväger i många utvandringsländer. I den politik man för försöker man på olika sätt

¹³ Rådets direktiv 2004/82/EG om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare. Förslag till ändringar i svensk lagstiftning finns i prop. 2005/06:129.

stödja dem som utvandrar. Många utvandringsländer för en internationell politik som försöker förbättra levnadsvillkoren för emigranterna i invandringsländerna.

Hur mycket resurser i form av hjälp och stöd till utvandrare som samhället lägger ner skiljer sig åt mellan olika länder. I exempelvis Filippinerna finns det sedan en tid tillbaka inhemska myndigheter som hjälper till vid flyttares hemkomst och avfärd. Landet har 85 ambassader och konsulat världen över som har som en av sina uppgifter att tillgodose utvandrarnas behov. Ett annat exempel är att i Sri Lanka uppmanas arbetslösa att söka sig utomlands för att finna arbete, och inkomster från utländsk valuta är skattefria i landet. Utvandrarnas utsatta situation i mottagarländerna är något som flitigt diskuteras och det har uppmärksammats att HIV/AIDS blivit mycket vanligt bland dem som återvänder. Från statens sida har man inrättat en speciell försäkring som inbetalas till ”The Bureau for Foreign Employment” vilken betalar ut premier till de personer som återvänder och som på olika sätt farit illa vid sin utlandsvistelse.

Även arbetsmarknadsmyndigheterna i Vietnam uppmuntrar människor att söka sig utomlands för att finna arbete. Utvandringen blir således en del av arbetsmarknadspolitiken för landet vilket belyser det faktum att utvandring ofta är en lösning på en problematisk ekonomisk situation i hemlandet. Många länder försöker därför förhandla fram avtal med mottagarländerna med syfte att säkerställa migranternas rättsliga ställning och för att reglera migrationen till mottagarländerna.

Under de senaste åren har allt större uppmärksamhet riktats mot att hemsända pengar, remitteringar, ofta är en betydelsefull del av utvandringsländernas ekonomier, vilket vi även behandlat i delbetänkandet. Dessa finansiella flöden är stabila över tiden och är dessutom ökande.

Världsbanken har i en senare rapport visat att de hemsända pengarna år 2004 uppgick till 216 miljarder US dollar av vilka 150 miljarder US dollar beräknades skickas till utvecklingsländer.¹⁴ Denna summa är tre gånger så stor som världens samlade officiella utvecklingsbistånd under ett år. För många av de länder som stora grupper invandrare kommer ifrån, eller annorlunda uttryckt, som exporterar stora delar av sin arbetskraft, spelar de pengar som sänds hem en allt viktigare roll i ekonomierna. I flera stater utgör de hemsända

¹⁴ Världsbanken (2005).

pengarna betydande delar av ekonomin. I t.ex. Filippinerna uppgick de officiellt registrerade remitteringarna år 2004 till ca 8,5 miljarder US dollar vilket motsvarar över en tiondel av landets BNP. Denna summa placerar Filippinerna på tredje plats i världen efter Mexico (16 miljarder US dollar) och Indien (9,9 miljarder US dollar).¹⁵

Förutom det officiella flödet av pengar så sänds stora summor via informella kanaler eller tas hem direkt vid besök i hemlandet. I flera länder utan ett välfungerande banksystem, som t.ex. Somalia, sker den allra största delen av överföringarna genom inofficiella kanaler. Det innebär att stora delar av pengarna som sänds hem inte ingår i de officiella siffrorna. Vissa uppskattningar gör gällande att transfereringarna genom informella kanaler uppgår till det dubbla.¹⁶

¹⁵ GCIM (2005).

¹⁶ Världsbanken (2005).

5 Samarbetet inom EU

5.1 Gemenskapsföreträdet

Att det egna landets befolkning i första hand skall ha tillgång till de arbetstillfällena som finns är ett synsätt som gäller inom hela det område som utgörs av EES och Schweiz. Stats- och regeringscheferna har i en resolution¹ från år 1994 lagt fast principen om ett företräde till lediga tjänster för arbetstagare som redan är bosatta i EU eller tredjelandsmedborgare som är bosatta där. I den senare kategorin finns undantag för vissa kategorier av personer, t.ex. de som arbetar som *au pair* eller som är asylsökande, som inte ingår bland dem som har företräde framför tredjelandsmedborgare. Principen om gemenskapsföreträde är inte juridiskt bindande, men väl politiskt, och utgör inte heller någon grund för rättsligt agerande.

Principen om gemenskapsföreträde har senare bekräftats i övergångsbestämmelserna i anslutningsfördraget av den 16 april 2003. Kommissionen har också givit ut en s.k. grönbok om ekonomisk migration och i medlemsländernas kommentarer till den ställer medlemsländerna i princip sig bakom gemenskapsföreträdet. Kommissionen har i sitt meddelande från december 2005 om en strategisk plan för laglig migration² understrukt att det är viktigt att överläggningarna om vilken politik som skall föras i framtiden även tar hänsyn till principen om företräde för inhemska arbetsökande (gemenskapsföreträde).

¹ Rådets resolution av den 20 juni 1994 om begränsningen av rätten till inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare till medlemsländerna för anställning.

² KOM (2005) 669 slutlig.

5.2 Kommissionens grönbok och handlingsplan för en gemensam syn på ekonomisk migration i EU

I delbetänkandet har kommittén beskrivit det arbete som hittills bedrivits inom EU och som rör arbetskraftsinvandring. Av direkt betydelse för frågan om arbetskraftsinvandring till Sverige är det arbete som kommissionen bedriver med den s.k. grönboken om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU och som presenterades i januari 2005.³ Kommissionens grönbok är ett försök att på nytt få till stånd en diskussion kring ekonomisk migration efter det att försöken med att nå enighet kring ett tidigare direktiv på området misslyckats.⁴ Efter en av kommissionen anordnad öppen hearing kring innehållet i grönboken presenterades en handlingsplan för laglig migration, med betoning på ekonomisk migration, i slutet av december 2005.⁵ Dokumentet pekar ut angelägna områden som skall utvecklas under tiden för Haagprogrammet, 2006–2009.

Kommissionens handlingsplan för ekonomisk migration

Handlingsplanen visar att kommissionen för tillfället inte anser att tiden är mogen för att skapa heltäckande generella EU-gemensamma regler för arbetskraftsinvandring. Däremot anser kommissionen sig ha stöd för att gå vidare med viss ramlagstiftning, som skulle kunna täcka flyttares rättigheter, och med utformningen av ett gemensamt uppehålls- och arbetstillstånd. Framför allt fokuserar dock lagstiftningsprocessen på några specifika områden. Handlingsplanen pekar ut två områden som är av speciellt intresse för kommitténs vidkommande och inom vilka kommissionen avser att lägga fram förslag till direktiv. Kommissionens prioriteringar gäller främst de regler som rör högutbildade och säsongsarbetande tredjelandsmedborgare. Utgångspunkterna i dessa förslag är att antalet tredjelandsmedborgare som skall tillåtas resa in och vistas i en viss medlemsstat även fortsättningsvis skall beslutas av den berörda medlemsstaten och att det så kallade gemenskapsföreträdet förblir intakt.

Av de universitetsutbildade invandrarna som flyttar väljer, enligt en studie som kommissionen beställt, 54 procent att flytta till USA eller Kanada. Av dem med lägre utbildning väljer däremot

³ KOM(2004) 811 slutlig.

⁴ Innehållet i grönboken finns närmare beskrivet i kommitténs delbetänkande avsnitt 3.2.7.

⁵ KOM(2005) 669 slutlig.

87 procent att flytta till Europa. För att Europa skall bli mer konkurrenskraftigt i kampen om de universitetsutbildade flyttarna vill kommissionen gärna se ett europeiskt system med "green card" av amerikansk modell kombinerat med attraktiva villkor i övrigt. Ett sådant green card skulle närmast motsvara den svenska ordningen med permanent uppehållstillstånd, dvs. ett icke tidsbegränsat tillstånd att bo och arbeta. Ett green card skulle kunna utfärdas av varje enskild medlemsstat, men gälla som uppehålls- och arbetstillstånd inom hela EU, vilket skulle möjliggöra en ökad rörlighet på arbetsmarknaden. Med hänsyn till medlemsstaternas suveränitet i fråga om tillträde till den inhemska arbetsmarknaden skulle enligt kommissionen ett alternativ till ett europeiskt "green card" kunna vara att arbetstillstånd måste sökas i varje enskild medlemsstat. En sådan ordning skulle kunna tillämpas inte bara på universitetsutbildad arbetskraft utan även på annan kvalificerad arbetskraft. Förslag till direktiv skall presenteras och förhandlas inom rådet under år 2007 och, om nödvändigt, fortsätta förhandlas under år 2008.

Det andra området där kommissionen avser lägga ett förslag till direktiv rör säsongsarbetande tredjelandsmedborgare. De sektorer som avses är jordbruks-, byggnads- och turistsektorn. Kommissionen menar att det är i dessa sektorer som en stor del av invandrarna som arbetar illegalt befinner sig. Kommissionen avser föreslå att ett samlat uppehålls- och arbetstillstånd ges för en period på fyra till fem år och där tredjelandsmedborgare tillåts arbeta under ett begränsat antal månader varje år. Genom ett sådant system anses flera fördelar kunna uppnås. Det skulle bl.a. underlätta rekryteringen av arbetskraft, samtidigt som det skulle ge ett attraktivt alternativ på den reguljära arbetsmarknaden. Kommissionen anser inte att fler säsongarbetare står i konflikt med en eventuell hög arbetslöshet i medlemsstaterna, eftersom säsongarbetskraften utför arbeten som få bosatta i landet vill utföra. Ett system som möjliggör flera in- och utresor i EU anses dessutom kunna bidra till utvecklingen av ursprungsländerna. Utöver detta skulle man minska risken för att tredjelandsmedborgare olagligen stannar kvar inom EU eftersom de vet att de har ett längre tillstånd vilket gör det möjligt att komma tillbaka. Förslag till direktiv skall presenteras under år 2008.

Kommissionen förväntas även under år 2009 presentera förslag till direktiv för företagsinternt utstationerad personal och avlönade praktikanter.

Kommissionen vill vidare inleda samarbete med ursprungsländerna för att främja utveckling genom migration. EU skall identifiera sektorer och länder som utsätts för en allt för stor kunskapsflykt för att man sedan skall kunna finna lösningar på problemen. Det anses vara viktigt att en etisk rekrytering av arbetskraft sker. Kommissionen påpekar vikten av att EU aktivt utformar fler möjligheter för tredjelandsmedborgare att arbeta temporärt inom unionen. Genom att behoven av arbetskraft tillgodoses i medlemsstaterna, samtidigt som ursprungsländerna får del av förvärvad kunskap vid återvändande, uppstår en fördelaktig situation för bägge parter.

5.3 Övergångsbestämmelser för arbetstagare från de senaste medlemsstaterna

Inför EU:s senaste utvidgning med 10 nya medlemsstater den 1 maj 2004 debatterades det flitigt inom de tidigare EU-länderna (EU15) vad en fri rörlighet för arbetstagare från de nya medlemsstaterna skulle ha för inverkan på den inhemska arbetsmarknaden. Diskussionerna mynnade ut i att medlemsstaterna gavs möjligt att, enligt anslutningsfördraget, välja om de från början ville öppna sina nationella arbetsmarknader för arbetstagare från de nya EU-länderna eller begränsa tillträdet genom nationella regler och bilaterala avtal. Tolv av de femton gamla medlemsstaterna valde att införa någon form av övergångsregler avseende fri rörlighet för arbetstagare. Irland, Storbritannien och Sverige valde, som enda länder i EU15, att inte införa några övergångsregler. Inga nya medlemsstater valde att införa övergångsregler gentemot något annat EU10 land, men tre nya medlemsstater införde motsvarande övergångsregler för de medlemsstater som valt att tillämpa övergångsregler. Kommittén har i sitt delbetänkande redogjort närmare för övergångsreglerna.

Den senaste utvidgningen av EU bidrog till att vidga den inre marknaden och därmed det potentiella utbudet av arbetskraft med ca 50 miljoner personer i arbetsför ålder. Medborgarna i de nya medlemsstaterna blev dock i och med övergångsreglerna begränsade i sin möjlighet att ta anställning inom denna inre marknad. Detta gällde dock inte för medborgare i Cypern och Malta. Begränsningen i tillträdet till den inre arbetsmarknaden har medfört politiska konsekvenser för kommissionens arbete även inom

flera andra politikområden. I kommissionens hearing i juni 2005 angående en gemensam syn på ekonomisk migration inom EU framkom med all tydlighet att regeringarna i de nya medlemsstaterna avser motsätta sig EU-gemensamma regler gällande arbetskraftsinvandring från tredjeländ så länge som deras egna medborgare inte kan röra sig fritt som arbetstagare. Länderna krävde att övergångsreglerna hävs efter den första perioden, som löpte ut den 30 april 2006. Fyra medlemsländer, Spanien, Grekland, Portugal samt Finland har valt att avskaffa övergångsreglerna. Belgien, Danmark, Frankrike, Italien, Nederländerna samt Luxemburg har beslutat att inom vissa sektorer av arbetsmarknaden eller för vissa bristyrken öppna sin arbetsmarknad. Endast Tyskland och Österrike har valt att förlänga övergångsreglerna för ytterligare tre år.

För att utvärdera effekterna av utvidgningen och utfallet av övergångsreglerna har en s.k. högnivågrupp med deltagare från alla medlemsstater bildats. Denna högnivågrupp har diskuterat de juridiska aspekterna på fördraget och samlat in harmoniserad statistik. Kommissionens mål är att försöka påverka staterna att häva övergångsregler.

Kommissionen presenterade en rapport om effekterna av utvidgningen i februari 2006. Kommissionen konstaterar i rapporten att inflödet av arbetstagare från de nya medlemsstaterna varit lägre än väntat. Den sammanfattande bedömningen är att förekomsten av övergångsregler inte haft någon större betydelse. Dessa reglerar enbart anställda arbetstagares rörlighet. Egna företagare och utstationerade arbetstagare påverkas inte av övergångsreglerna.

Kommissionen anser att arbetstagare från EU10 länderna positivt har bidragit till ekonomin i de länder där de arbetat. Sysselsättningsgraden bland medborgare från EU10 länderna har också ökat och kommissionen anser att det beror på att tidigare svartarbete nu kan utföras inom ramen för den reguljära arbetsmarknaden samt att arbetsgivarnas attityder gentemot EU10 medborgare allmänt blivit mer positiv. Den absolut största delen av arbetskraftsmigrationen har varit temporär och inom säsongsnärings, vilket bidragit till att mildra s.k. flaskhalsar på de inhemska arbetsmarknaderna. Kommissionen anser inte heller att någon undanträngning av den inhemska arbetskraften har skett rent generellt. EU10 medborgare är dock överrepresenterade inom byggsektorn. Tillfrågade parter på arbetsmarknaden ansåg att begränsningar i den fria rörligheten

bidrog till en ökning av svartarbete och skenföretagande. En majoritet var också positiva till att häva övergångsreglerna.

SIEPS (Swedish Institute for European Policy Studies) har utvärderat effekterna på arbetsmarknaden för två av de länder som öppnade sina dörrar för medborgare från EU:s tio nya medlemsstater, nämligen Sverige och Irland. Året före utvidgningen var antalet som flyttade till Sverige cirka 2 300 personer och antalet ökade till 4 200 respektive 5 600 under åren 2004 och 2005. Invandringen från EU10 till Sverige ökade således kraftigt i relativa termer mellan 2003 och 2005. Trots denna ökning utgjorde invandringen från EU10 länderna en liten del av den totala invandringen till Sverige. De flesta av invandrarna från EU10 kom från Polen och de baltiska staterna. SIEPS framför några möjliga förklaringar till varför invandringen till Sverige efter EU-utvidgningen har förblivit relativt liten. Dels har det funnits få lediga tjänster tillgängliga för nyanlända invandrare. Dels har det visat sig att de som migrerar hellre väljer Irland eller Storbritannien på grund av det engelska språket och att det i dessa länder är lättare att få tillträde till arbetsmarknaden. I allmänhet är det få medborgare i EU10-länderna som helst skulle vilja flytta till Sverige eller något annat nordiskt land. När det gäller Irland blev invandringen från EU10-länderna efter utvidgningen större än förväntat, huvudsakligen på grund av en stark arbetskraftsefterfrågan. Antalet sysselsatta EU10-medborgare mer än tredubblades mellan tredje kvartalet 2004 (19 000) och fjärde kvartalet 2005 (61 600). Över hälften av alla nya arbetstillfällen i Irland gick till arbetstagare från EU10-länderna. En stark och växande arbetskraftsefterfrågan i landet under tidsperioden är förklaringen.

Institutet för framtidsstudier presenterar i en rapport⁶ en utvärdering av effekterna av utvidgningen av EU för migrationen av arbetskraft till fyra länder; Storbritannien och Sverige med inga eller begränsade övergångsregler samt Tyskland och Österrike med långtgående övergångsregler. Studien visar att migrationen från de nya medlemsländerna till Storbritannien och Sverige har styrts av efterfrågan på arbetskraft vilket medfört en omfattande migration till Storbritannien och en begränsad till Sverige. Inflödet av migranter till Tyskland och Österrike har trots övergångsreglerna fortsatt. Förklaringen är dessa länders geografiska närhet till flera av de nya medlemsländerna, existerande nätverk mellan tidigare

⁶ Tamas, K och Münz, R 2006.

migranter och arbetstagare i de nya länderna, deras omfattande program för säsongarbete, mer generösa regler för familjeåterförening samt en större rörlighet av egenanställda företagare⁷. Övergångsreglerna har heller inte påverkat storleken på gruppen som arbetar på den svarta arbetsmarknaden i dessa länder.

5.4 Associeringsavtal inom EU m.m.

Allmänt

Många tredjelandsmedborgare som befinner sig inom EU kan ha vissa rättigheter i sin egenskap av arbetstagare som till stor del grundar sig på olika associeringsavtal mellan deras hemländer och EU. Dessa är s.k. blandade avtal, som ingås mellan gemenskapen och medlemsstaterna å ena sidan och en annan stat å andra sidan. Avtalen har olika målsättningar och varierar beroende på skilda politiska och ekonomiska förhållanden. EES-avtalet och avtalet med Schweiz ger mest långtgående rättigheter för medborgarna i dessa länder. Därefter kommer medborgare i Turkiet enligt avtalet med det landet, de s.k. Europaavtalen (Bulgarien och Rumänien), Balkanstaterna (Kroatien och Makedonien) samt i en fjärde grupp Algeriet, Marocko och Tunisien. Avtal med mera begränsade rättigheter finns med andra länder kring Medelhavet och med stater i det forna Sovjetunionen.

De olika associeringsavtalen har i allmänhet mycket begränsad betydelse för svensk del. Svensk lagstiftning ger i regel en mer förmånlig ställning till dem som vill invandra till Sverige än vad de olika associeringsavtalen gör. Som framgår nedan kan dock framför allt avtalet med Turkiet i något avseende ge en arbetstagare en mer förmånlig ställning än vad som framgår av den svenska lagstiftningen.

EES-avtalet och avtalet med Schweiz

EES-avtalet gäller med *Island, Liechtenstein och Norge* och bygger på grundtanken att medborgare i de nämnda länderna skall ha samma rättigheter som EU-medborgare inom hela samarbetsområdet. Den EG-rättsliga sekundärrätten är integrerad i EES-

⁷ "Self-employed service providers" vilka har gynnsammare regler för tillträde till arbetsmarknaden än arbetstagare.

avtalet och EG-domstolens praxis är relevant för tolkningen av avtalets bestämmelser.

I fråga om arbetstagare omfattar EES-avtalet praktiskt taget alla bestämmelser i EG-fördraget och tillhörande sekundärlagstiftning om arbetstagares fria rörlighet. Arbetstagare från EES-länderna kan fritt resa inom EU för att ta anställning. Den fria rörligheten omfattar också familjemedlemmar, gäststudenter, pensionärer och andra självförsörjande som är EES-medborgare. För den svenska arbetsmarknaden har dock EES-avtalet ringa betydelse. Medborgare i Island och Norge kan ju enligt den svenska utlänningslagstiftningen fritt resa in i Sverige och bo och arbeta här utan krav på någon form av tillstånd. Invandringen från Liechtenstein är försumbar.

EG har vidare ett avtal med Schweiz från år 2002. Det innebär fri rörlighet för medborgare i Schweiz motsvarande den som gäller för EES-medborgare. EG-domstolens praxis är vägledande i likhet med vad som gäller enligt EES-avtalet.

Avtalet med Turkiet

Avtalet med Turkiet, det s.k. Ankaraavtalet, ingicks år 1963. Det har i fråga om turkiska medborgares rättigheter inom EU kompletterats i efterhand genom ett tilläggsprotokoll år 1970 samt genom olika beslut av det s.k. Associeringsrådet, som inrättats genom avtalet. Syftet med avtalet är att gradvis stärka det ekonomiska samarbetet för att underlätta Turkiets inträde i gemenskapen. Ankaraavtalet innebär, i motsats till EES-avtalet och avtalet med Schweiz, ingen rätt till fri inresa i EU för turkiska medborgare. Varje enskild EU-stat bestämmer alltså om en turkisk medborgare skall få uppehålls- eller arbetstillstånd eller om rätt till familjeåterförening skall finnas efter inresan. Någon rätt att efter inresan fritt få röra sig inom EU finns heller inte. Rättigheterna enligt avtalet kan åberopas endast mot mottagarlandet, under förutsättning att den turkiske medborgaren lagligen rest in dit och arbetat där i en reguljär anställning under viss tid.

I artikel 6.1 i beslut nr 1/80 av Associeringsrådet ges en turkisk medborgare vissa rättigheter som arbetstagare. Rättigheterna förutsätter dock att han eller hon första gången anställts enligt respektive medlemslands lagstiftning. När den turkiske medborgaren väl tillhör den reguljära arbetsmarknaden, inträder rättigheterna.

En turkisk arbetstagare på den reguljära arbetsmarknaden har, enligt nämnda artikel, rätt att efter ett års laglig anställning i medlemsstaten få sitt arbetstillstånd förnyat hos samma arbetsgivare, om han eller hon fortfarande har anställning där. Efter tre års laglig anställning i den medlemsstaten (dock med beaktande av företrädet för EU-medborgare) har den turkiske arbetstagaren rätt att ta anställning inom samma yrke hos valfri arbetsgivare, som registrerats hos arbetsförmedlingen i medlemsstaten. Efter fyra års laglig anställning i denna medlemsstat har den turkiske arbetstagaren rätt att utöva valfri avlönad verksamhet. Med reguljär anställning avses varaktig anställning på en medlemsstats arbetsmarknad samt en laglig rätt att uppehålla sig där. Rätten att efter fyra år utöva avlönad verksamhet innefattar också möjlighet att söka arbete under viss tid. En turkisk medborgare har inte någon uttrycklig rätt enligt avtalet att få stanna kvar i medlemsstaten efter avslutat yrkesliv. När det gäller avlönings- och arbetsvillkor får en turkisk medborgare inte behandlas på annat sätt än en arbetstagare från EU.

Avtalet med Turkiet innebär en något förmånligare behandling av turkiska medborgare när det gäller rätten till förlängt uppehålls- och arbetstillstånd jämfört med vad som gäller för andra tredjelandsmedborgare. Samordning av förmåner för social trygghet skall också ske för turkiska medborgare i form av sammanläggning och likabehandling. Detta gäller arbetstagarna, deras familjemedlemmar och efterlevande.

Också familjemedlemmar till turkiska arbetstagare åtnjuter vissa rättigheter enligt Ankaraavtalet och artikel 7 i beslut 1/80. Familjemedlemmar som har rätt till uppehållstillstånd får efter att minst tre år lagligen ha vistats i en medlemsstat anta erbjudanden om arbete, dock efter att gemenskapsföreträdet iakttagits, och får efter fem års laglig bosättning fritt tillträde till avlönad verksamhet. Barn till turkiska arbetstagare som har genomgått yrkesutbildning i värdlandet kan, oavsett bosättningstid, anta erbjudanden om arbete om en förälder varit reguljärt anställd där i minst tre år. Barn till turkiska arbetstagare har också rätt till skolutbildning under vissa villkor. I likhet med vad som gäller för EU/EES-medborgare kan turkiska medborgares rätt till fri rörlighet begränsas med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan.

Europaavtalen

Sedan EU:s utvidgning år 2004 ingår endast Bulgarien och Rumänien i den krets av tidigare kandidatländer som har avtal med EU. Syftet med dessa avtal är att främja en utvidgad handel och harmoniska ekonomiska relationer mellan avtalsparterna och därmed gynna en dynamisk utveckling och välbefinnande i de europeiska stater som önskar en anslutning till EU.

När det gäller arbetstagare finns en bestämmelse som förbjuder diskriminering på grund av nationalitet samt avseende lön, arbetsvillkor och avskedanden. Enligt avtalen så har s.k. nyckelpersoner, dvs. personer i ledande ställning, rätt att arbeta i dotterbolag och filialer till bulgariska eller rumänska moderbolag. Det förutsätts för att åtnjuta denna möjlighet att företagen är etablerade inom EU och att arbetstagaren, nyckelpersonen, har varit anställd där under minst ett år.

Avtalen innehåller också villkor om social trygghet och att familjemedlemmar, dvs. make och barn, har rätt att ta anställning så länge arbetstagarens tillstånd består.

Avtalen kommer att förlora all betydelse när Bulgarien och Rumänien blir medlemmar i EU (år 2007 eller 2008).

Avtalen med Balkanstaterna

Stabiliserings- och associationsavtal med samma syfte och i princip samma innehåll som gäller de s.k. Europaavtalen har ingåtts mellan EU och medlemsstaterna å ena sidan och Kroatien och Makedonien å andra sidan. Förhandlingar pågår med Albanien.

Avtalen med länderna kring Medelhavet

År 1995 förhandlades det fram ett associeringsavtal mellan EG och dess medlemsstater å ena sidan och ett flertal länder kring Medelhavet å den andra, bl.a. Marocko, Algeriet, Tunisien, Egypten, Jordanien och Libanon (Europa-Medelhavsavtalen). Redan år 1976 ingicks dock samarbetsavtal med Tunisien, Marocko och Algeriet. Medborgare från de tre sist nämnda nationerna har längst gående rättigheter för arbetstagare. Arbetstagare som är medborgare i Marocko, Algeriet och Tunisien skall således behandlas lika med unionsmedborgare i fråga om arbetsvillkor och lön samt vid upp-

sägning och avskedande. Vidare finns bestämmelser om rätt till social trygghet utan att diskriminering får ske i förhållande till unionsmedborgare, allt under förutsättning att arbetstagaren eller en familjemedlem bor i medlemsstaten. Avtalen med de övriga Medelhavsstaterna har ingen praktisk betydelse för arbetskraftsinvandringen.

Avtal med självständiga stater från det forna Sovjetunionen

Syftet med dessa avtal är att hjälpa staterna i deras strävan mot marknadsekonomi. I fråga om arbetskraften sägs endast att beträffande lön, arbetsvillkor och uppsägning skall medlemsstaterna sträva efter att medborgare från dessa stater inte diskrimineras i förhållande till unionsmedborgarna, om inget annat följer av lag.

6 Kommitténs utgångspunkter

6.1 Inledning

Kommittén har i sitt arbete tagit del av en mängd fakta rörande migration och de diskussioner och den debatt som tar upp de frågeställningar som är kopplade till fenomenet internationell migration. Vi har sammanfattat detta nedan i några utgångspunkter.

6.1.1 Invandring

Ett mål för migrationsutbytet med andra länder är att det skall vara så fri rörlighet över gränserna som möjligt. Efter andra världskriget ingår Sverige i ett geografiskt område med fri rörlighet som vidgats allt mer genom deltagande i det nordiska samarbetet, EFTA och senare EU.

Så länge som det finns stora skillnader i levnadsstandard mellan olika länder är det emellertid orealistiskt att generellt tillämpa fri rörlighet mellan länder. Detta eftersom migrationen riskerar att bli okontrollerbar med allt för många människor som vill försöka finna bättre levnadsbetingelser och en framtid i länder med bättre levnadsstandard.

En ovillkorlig rätt att bo och vistas i Sverige tillfaller endast dem som är medborgare i landet. För såväl medborgare från länder med vilka vi tillämpar fri rörlighet som för medborgare från länder som inte ingår i samarbetet med fri rörlighet tillämpar vi någon form av reglerad invandring som stipulerar vilka som kan bosätta sig i Sverige. Inte ens medborgare från de nordiska länderna eller EU har en ovillkorlig rätt till bosättning här.

Genom Genevékonventionen har Sverige förbundit sig att ge skydd åt dem som enligt konventionen är i behov av det, dvs. flyktingar. I utlänningslagen har skyddsgrunderna sedan vidgats till

att inkludera mer än vad som stipuleras i konventionen. I övrigt reglerar utlänningslagen vilka som har rätt att bosätta sig i Sverige och på vilka grunder det kan ske.

Som en del av den reglerade invandringen ingår även den del av invandringen som sker av arbetsmarknadsskäl.

6.1.2 Arbetskraftsinvandring

Begreppet arbetskraftsinvandring och arbetskraftsinvandrare saknar en entydig definition. I internationell litteratur använder man vanligen begreppet migrerande arbetstagare¹ vilket innefattar alla personer som flyttar till ett annat land med syfte att ta anställning. Denna definition använde vi i kommitténs delbetänkande.

I detta betänkande har kommittén valt att definiera begreppet arbetskraftsinvandrare till att omfatta dem som flyttar till Sverige av arbetsmarknadsskäl med tillstånd att bosätta sig i landet. Normalt sett skall en person bli folkbokförd för att räknas som bosatt. För att bli folkbokförd som invandrare krävs att man avser att stanna i Sverige minst tolv månader. Det är först i och med folkbokföringen som en invandrare fullt ut kan ta del av alla delar av det svenska välfärdssystemet.

I kommitténs definition av arbetskraftsinvandring ingår således personer som fått permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl och arbetstagare med tidsbegränsade arbetstillstånd för minst tolv månader. Detta innebär att säsongarbetare och andra som arbetar kortare tid i Sverige än tolv månader i stället faller under begreppet migrerande arbetstagare.

Med detta synsätt inkluderas som arbetskraftsinvandrare såväl de personer som flyttat hit från våra nordiska grannländer som den som kommer från ett annat EU-land eller från övriga världen. När kommittén diskuterar sina förslag är det emellertid endast arbetskraftsinvandring från länder utanför EES och Schweiz som avses.

6.2 Reglerad arbetskraftsinvandring

Kommittén har i ett tidigare delbetänkande framhållit att arbetskraftsinvandring är ett historiskt välkänt samhällsfenomen, som förekommer i dag och som kommer att finnas framöver. Vi har

¹ Svensk översättning av det engelska ordet "migrant worker".

också framhållit att arbetskraftsinvandringen har varit positiv för Sverige och bidragit till vårt lands utveckling. Det enda vi med säkerhet kan säga om den framtida bilden av antalet som invandrar för att arbeta i andra länder, inklusive till Sverige, är att invandringens omfattning kommer att skifta mellan olika perioder. Förmodligen kommer behovet av invandrad arbetskraft att öka. Även viljan och förmågan att utvandra för att arbeta i ett annat land kan komma att öka. Det moderna samhället underlättar kontakter över gränserna och därmed migration. Det som kan minska detta intresse är en välstandsökning i utvandrarländerna.

Kommittén anser att arbetskraftsinvandringen också fortsättningsvis skall vara reglerad, dvs. att förutsättningarna för arbetskraftsinvandringen fastläggs i lag och förordning samt att beslut i dessa ärenden tas av myndigheter. Huvudregeln är att uppehålls- och arbetstillstånd skall vara beviljat före inresan till Sverige.

Målet med arbetskraftsinvandring för såväl arbetstagaren, arbetsgivaren som samhället i stort är att den skall leda till ett positivt resultat. Det går dock inte att bortse från att det också finns vissa risker. Ansvaret måste därför delas av de inblandade; arbetsgivare, arbetstagare och samhället. Arbetsgivaren gör en särskild ansträngning och tar viss risk genom att rekrytera utanför landets gränser. För tredjelandsmedborgaren är risken med att flytta till ett nytt land med nya kulturella och sociala förhållanden och ett nytt språk alldeles uppenbar. Samhällets ansvar blir att stå för trygghet för denna individ och för hans eller hennes eventuella familj om något oväntat skulle inträffa. Dessa tre parter måste därför ingå i beslutsprocessen. Det yttersta ansvaret för att upprätthålla en reglerad invandring ligger på samhället som också har att svara för systemets legitimitet.

Skälen till att Sverige även fortsättningsvis behöver reglera arbetskraftsinvandringen faller inom fyra huvudområden:

1. Genom den reglerade arbetskraftsinvandringen ställs behovet av arbetskraft i form av brist på arbetskraft i fokus. Generellt sett är det samhällets uppgift att i första hand bereda arbete för dem som redan bor i Sverige eller inom EU/EES. Denna syn på arbetskraftsinvandring och migration kan sägas vara förankrad i den allmänna opinionen. På ett europeiskt plan kallas denna princip gemenskapsföreträde och är politiskt fastlagd genom beslut av EU:s stats- och regeringschefer. Arbetskraftsin-

- vandring skall således inte kunna tränga undan arbetskraft som redan finns i landet.
2. Ett annat syfte med regleringen är att säkerställa att löner, försäkringsskydd, och övriga anställningsvillkor för personer som invandrar för att arbeta skall vara i nivå med dem som gäller för arbetstagare som redan finns i landet. För att denna princip om lika behandling skall kunna garanteras krävs det samråd med berörd facklig organisation och att det ytterst är en myndighet som fattar beslutet om en person skall få invandra för att arbeta i vårt land.
 3. Allmänt gäller att myndigheterna genom den reglerade arbetskraftsinvandringen skall verka för att den svenska arbetsmarknaden och ekonomin påverkas positivt. Detta synsätt kan inte en enskild arbetsgivare förväntas ha eftersom denne kan antas i första hand se till den egna verksamhetens behov.
 4. Ett ytterligare skäl till en myndighetsbaserad prövning är att det svenska välfärdssystemet i princip är tillgängligt för alla som bor i Sverige. Det svenska samhället ikläder sig ett ansvar och tillhandahåller offentlig service och, om så behövs, ett stöd till dem som behöver det. Detta gäller naturligtvis också dem som invandrar för att arbeta och deras familjer. När de är folkbokförda här har de i stort sett samma rättigheter och skyldigheter i samhället som andra som bor här.

Kommittén anser att riskerna minimeras för de närmast berörda parterna i migrationsprocessen genom tillämpningen av en reglerad invandring. Den enskilde arbetstagaren får en anställning hos en arbetsgivare som erbjuder lika villkor som för andra med samma yrke. Arbetsgivaren vet att arbetstagaren efter myndighetsprövning har fått ett uppehålls- och arbetstillstånd och är välkommen att arbeta och bosätta sig i Sverige. Myndigheterna har gjort en vandels- och säkerhetsbedömning av personen samt skaffat sig rimliga garantier för att arbetstagaren får en anställning med löne- och anställningsvillkor som är i nivå med övriga anställda utan att tränga undan andra lämpliga arbetssökande. Kommittén anser att en sådan besluts- och samrådsprocess kring arbetskraftsinvandring har störst förutsättningar att skapa uppslutning kring dessa frågor hos en stor allmänhet vilket är en förutsättning för att arbetskraftsinvandring skall kunna ge positiv utdelning för alla berörda.

6.3 Utgångspunkter

6.3.1 I kommitténs delbetänkande lades tre utgångspunkter fast

Efter kommitténs inledande genomgång av fakta i delbetänkandet lade vi fast tre utgångspunkter som vi tog med oss in i det fortsatta arbetet. Dessa är:

- Migration är ett samhällsfenomen som kvantitativt ökar och som bidrar till samhällets utveckling. Migration har alltid funnits och kommer att fortsätta att göra så och sannolikt i ökad grad. Det är naturligt att samhället på olika sätt försöker påverka migrationen och styra den i en riktning som är bäst för samhället.
- Den demografiska utvecklingen med en allt mer åldrande befolkning och därmed följande ökande försörjningsbörda för dem som förvärvsarbetar kan leda till negativa strukturella konsekvenser på arbetsmarknaden och i samhällsekonomin. De demografiska förändringarna är något som vi delar med andra höginkomstländer. En åldrande befolkning kan även leda till att arbetsmarknaden blir mindre dynamisk. En ökad arbetskraftsinvandring kan bidra till att mildra dessa effekter.
- Arbetskraftsinvandring kan bidra till att vitalisera den svenska arbetsmarknaden och ekonomin. Regelverket måste öppnas för att i ökad utsträckning möjliggöra detta. Samtidigt måste tydliga insatser göras för att undvika att en ökad arbetskraftsinvandring skapar negativa effekter på arbetsmarknaden. Bedömningen av det behov som enligt utredningsdirektiven skall ligga till grund för förändringar av regelverket bör göras inte bara från kvantitativ synvinkel utan också från en kvalitativ sådan med hänsyn till de olika slag av positiva effekter som kan uppstå.

Inför kommitténs fortsatta arbete och som grund för kommande förslag vill vi även lyfta fram några resonemang som påverkat hur vi utformat våra förslag.

6.3.2 Arbetskraftsinvandringens omfattning beror på arbetsmarknadens utveckling.

Regelverket för arbetskraftsinvandring styr möjligheten att lagligt komma till Sverige som utländsk arbetstagare. Den ekonomiska utvecklingen och arbetsmarknadens efterfrågan på utländsk arbetskraft är naturligtvis det som ytterst styr arbetskraftsinvandringens omfattning. I det gällande regelverket är utgångspunkten att det skall vara brist på arbetskraft innan en arbetstagare från ett land utanför EES och Schweiz får invandra för att fylla en vakans.

I flera länder² har man inrättat särskilda kvoter för att bestämma det maximala antal personer som skall tillåtas invandra inom en viss invandringskategori. Dessa kvotsystem motiveras av att man önskar ha en kontroll över hur många personer som kommer till landet med t.ex. en specifik utbildning eller som utövar ett specifikt yrke. Den kritik som riktas mot ett sådant system består oftast i att regelverket riskerar att bli alltför detaljstyrt om kvoter skall sättas för varje enskild kategori av invandrare. De beslutande parterna i ”kvotprocessen” måste hela tiden analysera behovet av arbetskraft på en detaljerad nivå och systemet riskerar att bli administrativt tungrott och detaljstyrt. Kommittén har konstaterat att Kanada tog bort denna detaljstyrning från sitt poängsystem eftersom man ansåg att de beslutande parterna inte hade någon tidsmässig möjlighet att anpassa de kvoter som satts upp efter utvecklingen av den inhemska efterfrågan på arbetskraft.

En uppfattning om arbetskraftsinvandringens omfattning i Sverige kan man få genom att se hur många personer som enligt tillgänglig statistik har fått uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl under de senaste fem åren (åren 2000–2005). Migrationsverket har under perioden årligen utfärdat i storleksordningen mellan 14 000 och 19 000 förstagångstillstånd av arbetsmarknadsskäl.³ Dessa tillstånd inkluderar personer som kommer för att arbeta både under kortare och längre tid. SCB för däremot statistik över hur många personer som invandrar, dvs. blir folkbokförda i Sverige varje år, och statistiken visar att mellan 3 000 och 5 200 personer årligen under perioden invandrar till Sverige av arbetsmarknadsskäl. För att få en total bild av det totala antalet arbetskraftsinvandrare skall adderas de nordbor som invandrat till Sverige av arbetsmarknads-

² Se även kommitténs genomgång i delbetänkandet av t.ex. den migrationspolitik som USA för.

³ Avser ett första tillstånd och inte förlängningstillstånd inom kategorin internationellt utbyte, tillfällig brist, EES-tillstånd av arbetsmarknadsskäl och permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl.

skäl. Hur många dessa personer är kan man inte urskilja i statistiken eftersom de inte behöver ett uppehålls- eller arbetstillstånd för sitt uppehåll i landet och därmed inte kan särskiljas som arbetskraftsinvandrare. Personer som inte har invandrat till Sverige, men som är att se som migrerande arbetstagare, är de ca 5 000–7 000 säsongarbetare som under perioden årligen har kommit för att arbeta i Sverige under en begränsad tid.

Medföljande till personer som invandrat av arbetsmarknadsskäl kan även de rimligtvis anses ha invandrat av arbetsmarknadsskäl, men ingår inte i statistiken. Antalet anhöriga inom tillståndsgrupperna internationellt utbyte och tillfällig brist är enligt uppgifter från Migrationsverket få och de anhöriga till personer som invandrar inom ramen för EES-avtalet är svåra att finna i statistiken. Dessa personer uppskattas dock inte vara så många att det väsentligt påverkar det totala antalet.

Kommittén har i sitt delbetänkande⁴ redovisat att de som invandrar av arbetsmarknadsskäl utvandrar från Sverige i större utsträckning än de som kommit hit på andra grunder. Exempelvis är personer som invandrat av arbetsmarknadsskäl från EU15 till Sverige dubbelt så benägna att flytta från Sverige som genomsnittet för alla utrikes födda.

Om arbetsmarknaden skulle ha behov av dubbelt så många arbetskraftsinvandrare mot vad som kommer idag, dvs. personer som blir folkbokförda i Sverige och som SCB registrerar i sin statistik över invandrare, skulle arbetskraftsinvandringen öka till i storleksordningen 6 000–10 000 personer per år. Skulle arbetsmarknaden ha behov av fem gånger så många arbetskraftsinvandrare, blir i stället antalet i storleksordningen 15 000–25 000 personer. Dessa utländska arbetstagare skall Sverige attrahera i konkurrens med övriga Europa.

Kommittén anser att regelverket inte skall vara kopplat till kvantitativa kvoter. I stället skall behovet vid varje tidpunkt avgöra. Är behovet stort av arbetskraft från tredje land skall det föreslagna regelverket kunna tillåta invandring av den arbetskraft som är efterfrågad och när efterfrågan är låg medför regelverket att invandringen blir liten. I och med att den framtida arbetskraftsinvandringen av tredjelandsmedborgare kommer att bero på hur den svenska ekonomin och arbetsmarknaden utvecklas, är det inte möj-

⁴ S. 117–123.

ligt att ange den framtida invandringen av arbetskraftsinvandrare i absoluta tal.

Kommittén har i kap. 3 och i delbetänkandet⁵ kortfattat beskrivit hur Sveriges migrationshistoria sett ut. I en genomgång av invandringen under de senaste fem åren konstateras att den absolut största delen av invandringen till Sverige inte har haft en direkt koppling till arbetsmarknaden utan skett på andra grunder. Om man har invandrat till Sverige av arbetsmarknadsskäl, för familjeanknytning eller för att få asyl här, har betydelse för integrationen på arbetsmarknaden. Personer som invandrar till Sverige av arbetsmarknadsskäl är i en bättre situation vad gäller integration genom kopplingen till sitt arbete. Däremot kan det finnas andra typer av frågor förknippade med integration, t.ex. diskriminering, som är av mer generell natur och därför omfattar alla som invandrar till Sverige. Kommittén anser dock att arbetskraftsinvandring snarast har en positiv påverkan på den allmänna synen på invandring och de invandrades ställning i vårt land.

⁵ Avsnitt 3.1.1 och 3.1.2.

7 Regler för tillstånd

7.1 Inledning

Det är många faktorer som får betydelse i en process när myndigheterna skall ta ställning till en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd från en tredjelandsmedborgare. Processen får ses i sin helhet där olika komponenter ingår som rör rättigheter och skyldigheter avseende både enskilda och samhället. Det övergripande syftet med kommitténs uppdrag är att föreslå ett regelverk som medger en mer flexibel arbetskraftsinvandring som är anpassad till arbetsmarknadens behov. En beståndsdel i detta är att försöka förenkla administrationen kring tillståndsgivningen för myndigheter, företag och individer. En annan del är hur själva tillstånden är utformade. Ambitionen är en snabbare behovsanpassning och att processen förenklas.

I kommittédirektiven uttalas att kommittén skall ”särskilt uppmärksamma förhållandet mellan permanenta uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl och tidsbegränsade arbetstillstånd”. Kommittén har vidare att ”överväga för- och nackdelar med att, så som görs i dag, koppla tidsbegränsade arbetstillstånds giltighet till en viss befattning/tjänst eller till en viss arbetsgivare”.

7.1.1 Principen om den reglerade invandringen

En reglerad invandring grundar sig på att Sverige har rätt att påverka och styra migrationen i den för det svenska samhället bästa riktningen.¹ En grundläggande princip är att endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. Svenska myndigheter bestämmer utifrån gällande lagstiftning vilka personer som får besöka eller uppehålla sig i landet, vilket medför att någon form av tillstånd krävs för de allra flesta för att få resa in för besök eller

¹ Jfr delbetänkandet s. 32.

för att vistas under en längre tid i Sverige. Uppehållstillstånd kan vägras en person som t.ex. gjort sig skyldig till brottslighet.² Migrationsverket har det övergripande ansvaret för tillståndsprövningen.

Reglerna i utlänningslagstiftningen³, som bygger på principen att Sverige tillämpar en ordning med reglerad invandring, kommer till uttryck bl.a. i kraven på att utlänningar som huvudregel skall ha visering eller uppehållstillstånd för att få vistas här i landet. En utlänning som vill arbeta här skall också som huvudregel ha ett arbetstillstånd. För att principen om en reglerad invandring skall få genomslag är en utgångspunkt att uppehålls- och arbetstillstånd skall vara ordnat före inresan i Sverige.

Det principiella kravet att uppehålls- och arbetstillstånd skall vara ordnat före inresa i landet har sitt ursprung i erfarenheterna av invandringen av arbetssökande i mitten av 1960-talet,⁴ långt innan vi blev medlemmar i EU eller Schengensamarbetet. Införandet av detta krav var avsett att råda bot på den besvärliga situation som då uppstod med utländska arbetssökande som befann sig i Sverige och saknade arbete och ekonomiska möjligheter att klara sitt uppehälle här. Genom lagstiftning reglerades arbetskraftsinvandringen år 1968 med avsikt att den s.k. spontana inflyttningen skulle ersättas av en organiserad invandring där en bärande princip var att tillstånd för att arbeta skall vara ordnat före inresan i Sverige.

Ett väsentligt instrument för att upprätthålla den reglerade invandringen är gränskontrollen. Sverige har tillsammans med övriga stater som ingår i Schengensamarbetet en gemensam yttre gräns vid vilken gränskontrollen sker. För att denna kontroll skall kunna vara effektiv är även här huvudregeln att ansökan om inresa i det gemensamma området skall ske från ett land utanför Schengenområdet.

Inom EES har medborgare i medlemsstaterna och varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare fri rörlighet och har i princip rätt att arbeta inom hela det gemensamma området. Denna rättighet är dock för närvarande begränsad för medborgare i de nya medlemsländerna genom de s.k. övergångsbestämmelserna.⁵ Inom Norden har vi sedan drygt 50 år tillbaka en gemensam arbetsmarknad och fri rörlighet mellan länderna.

² 5 kap. 17 § UtlL.

³ 2 kap. 1, 3, 5 och 7 §§ UtlL.

⁴ Se kap. 3 för en beskrivning av erfarenheterna av arbetskraftsinvandringen under denna period.

⁵ Se kap. 5.

7.1.2 Nuvarande regler och villkor för arbetskraftsinvandring

En beskrivning av arbetskraftsinvandringen och dess historik har vi gett tidigare i betänkandet.⁶ Kravet på arbetstillstånd för en utlänning som skall arbeta i Sverige läggs fast inledningsvis i utlänningslagen, där det sägs att arbetstillstånd krävs för en utlänning som skall arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands.⁷ Tillstånd krävs dock inte för medborgare i de andra nordiska länderna. Regeringen har därefter i lagen fått bemyndigande dels att undanta även andra än nordbor från skyldigheten att ha arbetstillstånd, dels att utfärda närmare föreskrifter om arbetstillstånd.⁸ I utlänningsförordningen har sedan stora grupper undantagits från skyldigheten att ha arbetstillstånd.⁹ Det gäller främst medborgare i EES-staterna och Schweiz, som är generellt undantagna. Undantag gäller också under kortare tider för vissa yrkesgrupper, främst artister och montörer.

Av utlänningsförordningen framgår vidare att huvudregeln är att Migrationsverket skall samråda med AMS eller en länsarbetsnämnd i ett ärende om arbetstillstånd.¹⁰ AMS skall emellertid utfärda riktlinjer för bedömningen av arbetstillstånd¹¹ och om Migrationsverket följer sådana riktlinjer behöver något samråd inte ske i det enskilda ärendet.¹² Innan riktlinjer utfärdas skall sammanslutningar av arbetsgivare respektive arbetstagare få tillfälle att yttra sig. De fackliga organisationerna skall också ges tillfälle att yttra sig om Migrationsverket söker samråd med AMS eller länsarbetsnämnd därför att ansökningen inte faller inom ramen för de utfärdade riktlinjerna. I det senare fallet gäller dock enligt utlänningsförordningen kravet på det fackliga samrådet endast om ärendet är av principiell betydelse eller annars av större vikt.¹³ I praktiken hörs dock regelmässigt den berörda fackföreningen.

Migrationsverkets beslut om arbetstillstånd kan överklagas endast om frågan behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning. Överklagande sker till migrationsdomstol.

I tabellen nedan ges en schematisk översikt av vilka tidsbegränsningar som är kopplade till nuvarande tillståndsformer

⁶ Se kap. 3.

⁷ 2 kap. 7 § UtLL.

⁸ 2 kap. 9 § och 6 kap. 8 § UtLL.

⁹ 5 kap. 1–4 §§ UtLF.

¹⁰ 6 kap. 5 § UtLF.

¹¹ 6 kap. 12 § UtLF.

¹² 6 kap. 6 § UtLF.

¹³ 6 kap. 7 § UtLF.

och vilka kategorier som de omfattar. De olika formerna av tillstånd för att arbeta i Sverige skiljer sig främst åt med avseende på två olika faktorer. För det första huruvida tillståndet kvalificerar för en permanent eller tidsbegränsad bosättning eller vistelse i Sverige. För det andra om anställningarna grundar sig på arbetskraftsbrist, där en arbetsmarknadsprövning görs av denna brist, eller om det handlar om internationellt utbyte, där ingen sådan prövning äger rum.

Tabell 7.1¹⁴ Nuvarande tillståndsformer

TILLSTÅNDSFORM	TID	KATEGORI
Permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl	Ingen begränsning	Begränsat till personer med särskilda kvalifikationer och som har tillsvidareanställning
Tidsbegränsat uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl	18 mån. med eventuellt 6 månaders förlängning	Tillfällig brist Person med kvalificerad yrkesutbildning och erfarenhet vid kortsiktigare brist
Tidsbegränsat uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl	Längst 3 månader	Säsongsarbetstillstånd Medarbetare inom jordbruk, trädgård och skogsbruk.
Tidsbegränsat uppehållstillstånd (internationellt utbyte)	Längst 48 mån	Internationellt utbyte Ledningspersonal/specialister i int.företag/koncerner etc.
Tidsbegränsat uppehållstillstånd (internationellt utbyte)	18 mån	Praktikanter
Tidsbegränsat uppehållstillstånd (internationellt utbyte)	12 mån	Au pair

Permanent uppehållstillstånd är ett i tiden obegränsat tillstånd och den som beviljats ett permanent uppehållstillstånd behöver inget arbetstillstånd. För arbetstillstånd finns i dag enligt praxis i princip tre olika giltighetstider omfattande 3, 18 eller 48 månader (som framgår av tabellen är dock tillstånden för au-pair begränsade till 12 månader; även andra tider kan förekomma om det rör sig om ett arbete som är klart tidsbegränsat till annan tid). De viktigaste förhållandena som styr tillståndets längd och villkor är dels om arbetsmarknadsbehovet är lång- eller kortsiktigt, dels i vilken utsträckning en anställning finns inom den öppna reguljära arbetsmarknaden eller inte. Hur lång anställningens varaktighet är spelar också in i beslutet för hur lång tid uppehålls- och arbetstillstånd skall ges.

¹⁴ En schematisk översikt av kommitténs föreslagna regelverk finns i bilaga 8.

Tidsbegränsade arbetstillstånd får ges till den som erbjudits säsongarbete, en anställning inom ett yrke där det råder tillfällig brist på arbetskraft eller som deltar i internationellt utbyte.¹⁵ Ett permanent uppehållstillstånd får ges den som har ett erbjudande om tillsvidareanställning i landet, har särskilda kvalifikationer och om behovet av arbetskraft inte kan fyllas av arbets sökande inom landet eller genom rekrytering från annat land inom EES eller Schweiz.¹⁶

Kommittén har i sina överväganden och förslag till tidsbegränsningar och villkor beaktat de förhållanden som gäller för medborgare inom EES och Schweiz. Äldre bestämmelser innebar att den som hade arbete fick ett uppehållstillstånd på fem år, vilket kunde förnyas. Om anställningstiden var mellan tre till tolv månader fick uppehållstillstånd ges motsvarande anställningstiden. I och med ett EG-direktiv¹⁷ har villkoren förändrats.¹⁸ Ändringarna innebär att medborgare i länder inom EES¹⁹ redan från början har en rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat, så kallad uppehållsrätt. Rätten förutsätter att nämnda medborgare uppfyller vissa villkor, bl.a. att personen innehar en anställning. Efter att personen har haft uppehållsrätt under fem år kan en förstärkt rätt ges, så kallad permanent uppehållsrätt. Denna uppehållsrätt är då inte beroende av villkor om anställning eller annat, men kan återkallas vid bortovaro från Sverige under två år.

Tillstånden för att arbeta på den svenska arbetsmarknaden skiljer sig som nämnts åt såväl vad avser giltighetstider och andra villkor som när det gäller hur myndigheterna gör prövningen. Man kan dela in tillstånden i två huvudgrupper. Den första, som är den kvantitativt helt dominerande gruppen, avser tillstånd för anställningar som grundar sig på arbetskraftsbrist. För denna grupp görs en arbetsmarknadsprövning för att se om behovet kan fyllas av arbetskraft inom EES eller Schweiz. Den andra gruppen avser personer som deltar i internationellt utbyte. I dessa fall vill företaget anställa vissa personer med särskilda personbundna kvalifikationer. Tjänsterna annonseras oftast inte externt utan företagen använder sig av andra rekryteringsvägar. För anställningar som faller inom ramen för internationellt utbyte görs normalt ingen

¹⁵ 6 kap. 2 § UtL.

¹⁶ 5 kap. 5 § första stycket UtL.

¹⁷ Europa parlamentets och Rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

¹⁸ 3 a kap. 3 § UtL.

¹⁹ Däremot inte medborgare i Schweiz.

arbetsmarknadsprövning men för båda grupperna gäller att lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor skall motsvara lägst kollektivavtal eller vad som är svensk praxis inom yrket och branschen.

Det finns även en typ av arbeten som utförs av arbetstagare från utlandet och där det i vissa fall medges undantag från kravet på arbetstillstånd.²⁰ Det handlar framför allt om kortare anställningar och avser främst arbeten som inte bjuds ut på den öppna arbetsmarknaden. Dessa undantag gäller personer som inte anses vara utbytbara mot inhemsk arbetskraft eller där ett krav på arbetstillstånd skulle innebära en onödig administrativ process för ett arbete som ändå endast skall utföras under en kortare tid. Den största gruppen utgörs av montörer som skall utföra ett brådskande arbete och som är undantagna kravet på arbetstillstånd under en tid av två månader.

7.2 Förslag till tidsbegränsat arbetstillstånd på grund av brist på arbetskraft

7.2.1 Grundläggande villkor för tidsbegränsade arbetstillstånd

Kommitténs förslag: Tidsbegränsade arbetstillstånd skall få ges en tredjelandsmedborgare som erbjudits en anställning på grund av att behovet av arbetskraft inte kan tillgodoses genom en rekrytering inom EES eller Schweiz. Lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor för personer som invandrar för att arbeta skall vara i nivå med dem som gäller inom yrket eller branschen för arbetstagare som redan finns i landet. Som ytterligare villkor skall gälla att inkomsterna av arbetet skall kunna försörja arbetstagaren.

Det grundläggande villkoret för att en medborgare från tredje land skall få ett arbetstillstånd skall enligt kommittén vara att han eller hon erbjudits en anställning på grund av att det råder arbetskraftsbrist inom det yrke anställningen avser. Förutom att det skall råda brist på arbetskraft skall några ytterligare villkor gälla för att arbetstillstånd skall beviljas. Löner, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor skall motsvara lägst kollektivavtal eller vad som

²⁰ 5 kap. 2 och 3 §§ Utf.

är svensk praxis inom yrket och branschen.²¹ Vidare måste tredjelandsmedborgaren kunna leva av den lön han eller hon erbjudits. Det innebär att arbetstiden måste ha en sådan omfattning att han eller hon kan försörja sig under vistelsen i Sverige. Personen får ej heller ha gjort sig skyldig till brottslighet²².

En utgångspunkt för kommitténs arbete har varit att längre tillståndstider är positivt för den svenska arbetsmarknaden och att detta skall ligga till grund för utformningen av uppehålls- och arbetstillstånden. Sverige kan bli mer attraktivt för efterfrågad arbetskraft i och med att en längre tillståndstid ger den enskilde invandraren större möjlighet att planera sin vistelse i Sverige. Samtidigt påverkas förhållandena på arbetsplatsen gynnsamt av att den invandrade arbetstagaren ges möjlighet att stanna längre. Det torde allmänt vara en fördel för såväl invandraren, arbetsgivaren som övriga medarbetare på arbetsplatsen. Detta leder till att det inte är relevant att använda det nuvarande begreppet ”tillfällig brist” vid bedömningen. I stället skall bedömas om det råder brist vid ansökningstillfället och om denna kan ligga till grund för ett arbetstillstånd. Tillståndet bör benämnas tidsbegränsat arbetstillstånd.

7.2.2 Arbetstillståndets giltighet i tiden och förnyad prövning av tillståndet

Kommitténs förslag: Vid första beslutstillfället ges ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd för längst 24 månader. Efter 24 månader görs en ny prövning. Kvarstår den ursprungliga anställningen och villkoren i övrigt är uppfyllda, förlängs uppehålls- och arbetstillståndet med som längst ytterligare 24 månader. Någon ny arbetsmarknadsprövning görs inte vid den förnyade prövningen. Efter 48 månader med arbetstillstånd beviljas normalt permanent uppehållstillstånd. En förnyad prövning kan också resultera i att ett permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl beviljas tidigare än efter 48 månader. Om anställningstiden vid första ansökningstillfället är kortare än 24 månader, ges uppehålls- och arbetstillstånd endast för den perioden. En förlängning av tillståndet får sökas inifrån Sverige.

²¹ I riksdagens tillkännagivande till regeringen (2002/03:SfU8) uttrycks detta som att "(...) lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre för arbetskraftsinvandrare än vad som gäller för svensk arbetskraft".

²² 5 kap. 17 § UtL.

Den modell för arbetstillstånd som kommittén förordar innebär att uppehålls- och arbetstillstånd beviljas med vad som brukar kallas uppskjuten invandringsprövning. Med uppskjuten invandringsprövning menar man att tidsbegränsat tillstånd från början beviljas för en kortare tid, men att presumtionen är att detta tillstånd skall övergå till ett permanent uppehållstillstånd. Övergången till permanent uppehållstillstånd är dock beroende av en prövning av att de skäl som låg till grund för det första tillståndet fortfarande består. Det är en ordning som tillämpas framför allt när det gäller vissa fall av anknytning genom äktenskap eller sammanboende med någon som är bosatt här och där man kontrollerar att anknytningen fortfarande består innan permanent tillstånd beviljas. Motsvarande ordning tillämpas också beträffande näringsidkare, där man kontrollerar att vederbörande kan försörja sig på sin verksamhet innan permanent tillstånd beviljas.

Om arbetstagaren efter den första tillståndsperioden vill förlänga sin vistelse i Sverige, skall en prövning göras av uppehålls- och arbetstillståndet. Vid denna prövning kontrolleras att de grundläggande villkoren för tillståndet är uppfyllda. Dessutom kontrolleras att den sökande inte har gjort sig skyldig till brottslighet.²³ En förlängningsansökan skall kunna göras inifrån landet. Skulle det första tillståndet vara kortare än 24 månader på grund av anställningens längd, men anställningens varaktighet förlängs under denna period, skall det även då finnas möjlighet att ansöka om förlängt uppehålls- och arbetstillstånd inifrån Sverige.

Den nya prövningen är primärt tänkt att resultera i att det tidsbegränsade arbetstillståndet förlängs med ett nytt arbetstillstånd på längst 24 månader eller, om anställningen är kortare, med den perioden. Ett fortsatt arbetstillstånd ges i det fall den sökande är kvar på den första anställningen. I dessa fall görs ingen ny arbetsmarknadsprövning för att konstatera om brist på arbetskraft fortfarande råder inom yrket. Prövningen kan också resultera i att sökanden direkt beviljas ett permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl. Villkoren för att få detta skall vara desamma som gäller för att ett sådant permanent uppehållstillstånd skall beviljas redan vid första ansökningstillfället. Sökanden måste alltså inneha särskilda kvalifikationer och ha erbjudits en tillsvidareanställning.²⁴

²³ 5 kap. 17 § UtlL.

²⁴ Se avsnitt 7.5.

Om vid en förnyad prövning den ursprungliga anställningen upphört, och något annat arbetserbjudande inte finns, skall inget nytt uppehålls- eller arbetstillstånd beviljas. Personen skall då lämna landet.

I de fall det anställningsförhållande som den ursprungliga ansökan avsåg upphör, får en tredjelandsmedborgare söka nytt arbete. Villkoren för detta behandlas i avsnitt 7.2.4. I det fall arbetstagaren slutat den första anställningen och fått ett erbjudande om en ny anställning, kan han eller hon ansöka om nytt uppehålls- och arbetstillstånd inifrån Sverige. I dessa fall görs sedvanlig arbetsmarknadsprövning av det nya arbetserbjudandet. Övriga villkor för att beviljas ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd eller ett permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl skall givetvis också vara uppfyllda.

En person som har en fortgående tillsvidareanställning eller liknande längre anställning efter 48 månader med tidsbegränsat uppehållstillstånd skall kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Genom sitt arbete har arbetstagaren visat sig bidra till utvecklingen av landet och fått en stark koppling till Sverige. Sammantaget bör detta berättiga till ett permanent uppehållstillstånd om inga andra skäl talar emot, exempelvis brottslighet. Om inget permanent uppehållstillstånd beviljas, skall tredjelandsmedborgaren lämna landet.

Gemensamt för alla de fall där det blir aktuellt för en person att ansöka om förlängt tillstånd på grund av brist på arbetskraft är att tillståndet skall få sökas inifrån Sverige. En bestämmelse om detta föreslår kommittén skall föras in i utlänningslagen.

7.2.3 Arbetstillståndets koppling till en viss arbetsgivare och till ett visst yrke

Kommitténs förslag: Arbetstillståndet skall kopplas till visst yrke och viss arbetsgivare under den första tillståndsperioden. Om anställningen kvarstår vid den förnyade prövningen av arbetstillståndet knyts detta endast till yrket.

När ett arbetstillstånd ges första gången för att gälla som längst 24 månader, skall det kopplas till en viss arbetsgivare och ett visst yrke. Därigenom uppnås syftet att arbetskraftsbehovet verkligen tillgodoses hos de arbetsgivare som gjort de särskilda ansträng-

ningar som krävs för att rekrytera arbetskraft från tredje land. I de fall det främst är fråga om en regional brist inom ett yrke, innebär kopplingen till arbetsgivaren att de regionala behoven verkligen tillgodoses.

Kommittén har övervägt för- och nackdelar med att tillståndet är kopplat till en viss arbetsgivare. En nackdel är att den utländske arbetstagaren i praktiken blir hänvisad till och beroende av en enda arbetsgivare. Skulle inte samarbetet dem emellan fungera så att arbetstagaren vill sluta eller om arbetsgivaren säger upp den nyanställda, skulle kopplingen till arbetsgivaren innebära att arbetstagaren måste återvända hem. Detsamma skulle gälla om arbetsgivarens verksamhet upphörde. För att undvika detta absoluta beroende föreslår kommittén i nästkommande avsnitt att tredjelandsmedborgare, i likhet med unionsmedborgare, bör få vara kvar i Sverige för att söka nytt arbete under en viss tid om den första anställningen upphör.²⁵

Om arbetstagaren efter den första perioden om 24 månader önskar fortsatt arbetstillstånd och tidsbegränsat uppehållstillstånd grundat på en pågående tillsvidareanställning, skall det fortsatta arbetstillståndet endast knytas till ett visst yrke. Skälet för detta är att en fortsatt koppling till arbetsgivaren kan hämma rörligheten på arbetsmarknaden. Det är tänkbart att det med tiden uppstått brist på arbetskraft inom det yrke arbetstillståndet ursprungligen avsett men nu i en annan del av Sverige. I så fall bör inga hinder finnas mot att arbetstagaren byter arbetsgivare.

Regionala hänsynstaganden

Kommittén är medveten om att behovet av arbetskraft regionalt ser mycket olika ut. En möjlighet att ta hänsyn till regionala förhållanden skulle kunna vara att knyta arbetstillståndet till en särskild region där bristen på viss arbetskraft är stor. Grunden för tredjelandsmedborgarens vistelse vid en längre arbetsperiod här i landet är emellertid innehavet av ett uppehållstillstånd.²⁶ Detta gäller hela riket. Att avgränsa ett arbetstillstånd till ett visst område innebär svårigheter vid en gränsdragning. Problem kan exempelvis förutses om en arbetsgivare med verksamhet förlagd på olika håll i landet önskar sända den utländske arbetstagaren från den region arbets-

²⁵ Jfr. 3 a kap. 3 § UtLL.

²⁶ 2 kap. 5 § UtLL.

tillståndet omfattar till ett annat område. En koppling av arbetstillstånd till en region ter sig som ett onödigt hinder mot att arbetskraft tillförs i en bransch eller inom ett yrke där brist finns. Det finns enligt gällande lagstiftning heller ingen möjlighet att begränsa ett uppehållstillstånd till att avse endast en del av landet. Kommittén förordar därför inte en sådan lösning. Kommittén anser att det är tillräckligt att initialt knyta arbetstillståndet till en viss arbetsgivare vilket i allmänhet leder till att syftet uppnås att åtgärda en regional brist.

7.2.4 Förhållanden när en anställning upphör under giltighetstiden för ett uppehålls- och arbetstillstånd

Kommitténs förslag: Den vars anställning upphör inom pågående tillståndperiod och som har nytt arbetserbjudande skall ha möjlighet att ansöka om nytt arbetstillstånd inifrån Sverige. Beviljas inget nytt arbetstillstånd inom tre månader, skall uppehålls- och arbetstillståndet återkallas och tredjelandsmedborgaren lämna landet.

När uppehålls- och arbetstillstånd beviljas för så pass långa perioder som 24 månader, kommer det i en del fall att inträffa att anställningen upphör inom pågående tillståndperiod. Det kan bero på att arbetsgivarens verksamhet upphör eller blir föremål för sådana inskränkningar att tredjelandsmedborgaren blir uppsagd på grund av arbetsbrist. Uppsägning från arbetsgivarens sida kan givetvis ske också av andra skäl. Uppsägning kan också komma att ske från arbetstagarens sida, t.ex. om arbetstagaren inte trivs med arbetet på grund av osämja med arbetsgivaren.

De anställningsformer som det i huvudsak kan bli frågan om vid arbetskraftsinvandring från tredjeland är antingen en tillsvidareanställning eller en tidsbegränsad anställning. Oavsett anställningsform har arbetstagaren alltid en rätt att säga upp sig med avtalad uppsägningstid som följd. När det gäller en uppsägning från arbetsgivarens sida skiljer det sig åt beroende på vilken anställningsform arbetstagaren har. Rör det sig om en *tillsvidareanställning* så krävs det en saklig grund för uppsägningen. Denna grund kan exempelvis vara att arbetsgivaren har arbetsbrist eller att arbetstagaren misskött sitt arbete. Uppsägningstiden är då i huvudfallet en månad, men kan variera beroende på arbetsplatsens

kollektivavtal. Om anställningen istället är *tidsbegränsad* är arbetstagaren i princip garanterad anställning under den kontrakterade tiden, förutsatt att arbetsgivarens verksamhet inte upphör. I det fallet träder den statliga lönegarantin in. Oavsett grunden för uppsägning från arbetsgivarens sida krävs vidare regelmässigt fackliga förhandlingar innan uppsägning sker.

Vare sig anställningen upphör genom uppsägning från arbetsgivarens eller arbetstagarens sida är arbetstagaren således garanterad försörjning under minst en månad – vid uppsägning från arbetsgivarens sida normalt längre. Härtill kommer att arbetstagaren kan vara berättigad till arbetslöshetsersättning under viss tid. Med vårt förslag om tillståndstider som är längre än de nuvarande kommer det dock att kunna inträffa att arbetstagaren har ett gällande uppehålls- och arbetstillstånd men står utan egen försörjning därför att anställningen upphört. Den som beviljats ett uppehålls- och arbetstillstånd för ett år eller längre kommer visserligen också att bli folkbokförd här i landet och därmed berättigad till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Sådant bistånd utgör dock inte vad som menas med egen försörjning.

Kommittén har övervägt om det skulle vara möjligt att kräva en längre gående anställningstrygghet för tredjelandsmedborgare för att ett arbetstillstånd skall beviljas. Ett sådant krav skulle emellertid kunna försvåra anställning av tredjelandsmedborgare. Det skulle också sakna betydelse när ett företag upphör och skulle orsaka problem med gällande turordningsregler vid nedskärningar. Kommittén bedömer därför att det inte är en framkomlig väg. Kommittén anser att det inte är rimligt att en tredjelandsmedborgare som beviljats uppehålls- och arbetstillstånd skall ha rätt att vistas här i landet under en längre tid utan att ha sin försörjning genom arbete. Det bör därför finnas möjlighet att i en sådan situation återkalla ett gällande uppehålls- och arbetstillstånd. Tillstånd bör dock inte återkallas utan att arbetstagaren fått en viss tid på sig för att söka och få ett nytt arbete. Enligt kommitténs bedömning kommer frågan om återkallelse att aktualiseras endast i relativt få fall.

För EES-medborgare och medborgare i Schweiz finns möjligheter att återkalla ett uppehållstillstånd, om förutsättningarna för tillståndet inte längre finns. Efter ändringar i utlänningslagstiftningen som trätt i kraft den 30 april 2006 får således uppehållstillstånd återkallas bl.a. för arbetstagare som inte försörjer sig eller

som annars saknar medel för sitt uppehälle.²⁷ Arbetstagare skall dock inte få sitt tillstånd återkallat enbart därför att han eller hon inte längre är anställd på grund av att han eller hon är oförmögen att arbeta på grund av sjukdom eller olycksfall. Tillståndet skall heller inte återkallas om han eller hon är ofrivilligt arbetslös och detta bekräftas av arbetsförmedlingen.

Enligt nuvarande regler i utlänningslagen är det däremot inte möjligt att efter inresan i Sverige återkalla ett uppehålls- och arbetstillstånd för en tredjelandsmedborgare, även om han eller hon skulle förlora sitt arbete under giltighetstiden för tillståndet.²⁸ Detta skall ses mot bakgrund av att nuvarande ordning innebär att arbetstillstånd i ärenden om tillfällig brist initialt vanligen ges för längst ett år. Därmed uppkommer inte några större och mer långvariga problem kring hur arbetskraftsinvandrarerna försörjer sig efter att ha blivit arbetslös. Saken blir dock annorlunda med kommitténs förslag på längre tillståndspå perioder. I sämsta fall kan tredjelandsmedborgaren stå utan arbete redan en kort tid efter att tillståndet beviljats och ha en lång återstående tid på sitt tillstånd.

Som kommittén anfört ovan bör det finnas möjlighet att återkalla uppehålls- och arbetstillstånd för en arbetstagare från tredjeland som inte längre är anställd och som inte inom viss tid har funnit någon ny anställning som kan ligga till grund för ett nytt arbetstillstånd. Den tiden föreslår vi bli begränsad till tre månader. Därigenom uppnås syftet att minimera tiden för att samhällets stöd behöver tas i anspråk. Den tiden bör också vara tillräcklig för att sökanden normalt skall kunna få ett nytt arbete. Man måste här hålla i minnet att en grundförutsättning för att det första tillståndet skulle beviljas varit att tredjelandsmedborgaren har en kompetens som det är brist på här i landet. Den arbetskraftsinvandrarerna som blivit av med sitt arbete bör därför inte sakna möjlighet att finna en ny anställning och efter arbetsmarknadsprövning få sin ansökan beviljad. Möjligheten att kunna söka och få nytt arbete inom tre månader bör gälla även personer som redan från början, i enlighet med sitt anställningsavtal, har beviljats ett kortare uppehålls- och arbetstillstånd än 24 månader. En ansökan om nytt arbetstillstånd i dessa fall måste självfallet få ges in och prövas under vistelsen i landet. Om nytt arbetstillstånd inte blir aktuellt, bör en tid om tre månader räcka till för tredjelandsmedborgaren och, i förekommande fall, familjen att förbereda en återresa till hemlandet.

²⁷ 7 kap. 9 § UtL och 4 kap. 18 § UtIF.

²⁸ 7 kap. 1–3 §§ UtL.

Om arbetstagaren inte får något nytt arbetstillstånd inom tre månader från det att den tidigare anställningen upphört, skall ett gällande uppehålls- och arbetstillstånd således kunna återkallas. Förutsättningarna för återkallelse bör vara desamma som gäller för den som arbetar här utan arbetstillstånd. Det innebär också att de allmänna reglerna i utlänningslagen om återkallelse av uppehållstillstånd blir tillämpliga.²⁹ Tillstånd kommer då inte att få återkallas för den som har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet (Migrationsverket) som först beslutar i saken. Det innebär vidare att hänsyn skall tas till utlännings anknnytning till det svenska samhället och att det då särskilt skall beaktas;

- utlännings levnadsomständigheter,
- om utläningen har barn i Sverige och, om så är fallet, barnets behov av kontakt med utläningen, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att utlännings uppehållstillstånd återkallas,
- utlännings övriga familjeförhållanden, och
- hur länge utläningen har vistats i Sverige.³⁰

7.3 Överväganden om arbetstillstånd för anställningar som avser internationellt utbyte

Kommitténs bedömning: Kommittén finner inga vägande skäl för att föreslå några större förändringar i nuvarande tillståndsordning inom ramen för internationellt utbyte.

När det gäller den typen av arbetstillfällen som går under benämningen internationellt utbyte ser kommittén att det finns en tydlig skiljelinje mellan praktikant- och au pair-ansättningar å ena sidan, och övriga typer av anställningar inom internationellt utbyte å andra sidan. Giltighetstider och övriga villkor är väsentligt olika mellan dessa grupper. Kommittén anser därför att det bör göras en tydlig åtskillnad mellan anställningar som avser *internationellt utbyte* och *praktikant- och au pair-ansättningar*. Den stora gemensamma nämnaren är att ingen arbetsmarknadsprövning avseende

²⁹ 7 kap. 3 och 4 §§ UtlL.

³⁰ 7 kap. 4 § UtlL.

brist på arbetskraft normalt görs för anställningar som faller inom ramen för internationellt utbyte.

För anställningar som gäller internationellt utbyte anser kommittén, i enlighet med vad som gäller enligt nuvarande praxis, att arbetstillstånd skall få beviljas omfattande längst 48 månader. Är anställningstiden kortare anpassas tillståndsperioden till anställningstiden. I detta sammanhang kan framhållas att det i dag inom ramen för internationellt utbyte förekommer uppehålls- och arbetstillstånd som är längre än fyra år. Med den begränsning till 48 månader som kommittén förordar knyter man dock i huvudsak an till rådande praxis. Tillståndsperioden för praktikanter skall vara maximalt 18 månader och för au pairer maximalt 12 månader. Detta är i enlighet med gällande praxis.

När en tredjelandsmedborgare innehaft ett arbetstillstånd avseende internationellt utbyte i 48 månader skall han eller hon ha möjlighet att beviljas ett permanent uppehållstillstånd i samma utsträckning som den som beviljats arbetstillstånd under 48 månader på grund av brist på arbetskraft.

Koppling till yrke och arbetsgivare

De arbetstillstånd som omfattar anställningar som avser internationellt utbyte skall, liksom nu, avse visst yrke och viss arbetsgivare.

För praktikanter skall arbetstillståndet vara knutet till ett visst yrke och viss arbetsgivare. En au pair skall däremot kunna byta arbetsgivare inom tillståndstiden och tillståndet skall därför bara knytas till yrket. Detta överensstämmer med rådande praxis.

7.4 Överväganden om säsongsarbetstillstånd

<p>Kommitténs bedömning: Den nuvarande ordningen med så kallade säsongsarbetstillstånd bör tills vidare vara kvar. Säsongsarbetskraft bör dock ses som en särskild kategori då den väsentligt skiljer sig från arbetskraftsinvandringen.</p>

Säsongsarbetstillstånd skiljer sig väsentligt från arbetskraftsinvandring i övrigt. Tanken är inte att dessa personer skall stanna här i landet någon längre tid, utan att vistelsen skall vara temporär och täcka en tillfällig brist på arbetskraft under en specifik tidsperiod.

Som kommittén anført i kapitel 6 anser vi därför inte att det är relevant att tala om säsongarbete som en del av den egentliga arbetskrafts*invandringen*, då syftet inte är att dessa personer skall bosätta sig i landet. I stället bör säsongarbete betraktas som en del av arbetskrafts*migrationen*, dvs. ett in- och utflöde av arbetskraft.

Arbetsstillstånd för säsongarbete skiljer sig i flera avseenden från övriga arbetstillstånd. Tillstånden är tidsmässigt mycket korta (tre månader) och omfattar arbete under endast en begränsad tid på året (1 april–1 november). De inriktas i dag enbart på några säsongbetonade sysslor inom trädgårdsnäring och liknande. Ordningen med säsongarbetstillstånd grundar sig på att Migrationsverket med stöd av utlänningsförordningen bemyndigat länsarbetsnämnderna att fatta beslut i ärenden om säsongarbetstillstånd. Länsarbetsnämnderna bestämmer, i samråd med parterna på arbetsmarknaden, det antal säsongarbetstillstånd (länskvoter) för yrkesområde eller bransch som får beviljas under en tid av tre månader.³¹ Säsongarbetstillstånd förutsätter inte i samma utsträckning som andra arbetstillstånd att arbetstagarna har några speciella kvalifikationer. Trots att de säsongbetonade arbetena oftast är av en allmän karaktär har de i realiteten visat sig vara svåra att tillsätta. Personer som redan finns på den svenska arbetsmarknaden har inte attraherats av de möjligheter som finns till den här typen av säsongarbete.

I debatten har framförts kritik mot säsongarbetstillståndens tillfälliga karaktär. Säsongarbete kan, när arbetet utförs av en medborgare från tredje land, medföra vissa problem just på grund av arbetstagarnas mycket tillfälliga vistelse i landet. Förhållanden där oseriösa arbetsgivare erbjuder säsongarbetskraft sämre villkor än avtalat har påpekats för kommittén av berörda fackförbund. I ett längre perspektiv där säsongarbetskraften kanske kommer från länder betydligt längre bort än i dag, kan dessa problem tänkas bli större om inte åtgärder vidtas. Hittills har efterfrågan på säsongarbetskraft till största delen täckts av arbetstagare från länder som nu är medlemmar av EU. Dessa personer kan nu i stället arbeta inom ramen för den fria rörligheten inom EES. Eftersom efterfrågan på arbetskraft kan tillgodoses av medborgare från länder inom EES har AMS beslutat att inga säsongarbetstillstånd skall beviljas under år 2006. Däremot så kan medborgare från tredje land

³¹ 5 kap. 13 § UtIF, MIGRFS 2001:2 och AMSFS 2004:10.

fortfarande söka arbetstillstånd inom ramen för ordinarie arbetskraftsinvandring.

De nuvarande säsongarbetstillstånden går emot kommitténs förslag om att arbetstillstånd generellt bör ges för längre perioder än i dag för att knyta den utländska arbetskraften till Sverige på längre sikt. Detta skulle tala för att säsongarbetstillstånden borde avskaffas. Likväl konstaterar vi att det finns ett uttalat behov av just sådan arbetskraft inom främst trädgårdsnäringen. Många problem som är förknippade med säsongarbetstillstånd har främst sitt ursprung i mindre väl fungerande arbetsförhållanden hos de arbetsgivare som erbjuder anställningar inom detta område. Det rör sig egentligen inte om brist på arbetskraft, utan snarare att arbetet och arbetsvillkoren är av den karaktären att det inte går att få tillräckligt många arbetssökande i Sverige. Åtgärder för att motverka dessa arbetsvillkor behövs, men är en fråga som faller utanför kommitténs uppdrag.

EU-kommissionen har upprättat en handlingsplan i vilken förslag finns om ett EG-direktiv rörande säsongarbetstillstånd.³² Direktivet skall utarbetas under år 2008 och avses omfatta även andra branscher och yrkesområden än trädgårdsnäring. Som framgått av redogörelsen i kapitel 5 avser kommissionen bl.a. att föreslå att ett samlat uppehålls- och arbetstillstånd ges för en tid av fyra till fem år, under vilken tid tredjelandsmedborgaren tillåts arbeta under ett begränsat antal månader varje år. Ett direktiv kommer alltså att föreslås ganska nära i tiden varför frågan om säsongarbetstillstånd kommer att behöva behandlas på nytt inom några år.

Med hänsyn till vad som anförts bedömer kommittén att det inte föreligger tillräckliga skäl för att nu föreslå några förändringar i regelverket för säsongarbetstillstånden. Dessa tillstånd bör dock ses som en särskild kategori vid sidan av det framtida systemet med arbetskraftsinvandring på grund av sin mycket tillfälliga natur och att förutsättningen av brist på arbetskraft tolkas annorlunda än vid annan arbetskraftsinvandring. Frågan om säsongarbete bör åter uppmärksammas i samband med att ett planerat EG-direktiv i ämnet utfärdas.

³² Handlingsplanen och innehållet i denna finns beskrivet i kap. 5.

7.5 Överväganden om permanent uppehållstillstånd på grund av arbetsmarknadsskäl

Kommitténs bedömning: Någon ändring bör inte göras i nuvarande regler för att bevilja permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl.

Kommittén anser att som ett medel för att åstadkomma en mer flexibel arbetskraftinvandring till Sverige bör främst möjligheten att komma till Sverige på ett tidsbegränsat tillstånd utökas. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd skall således beviljas som huvudregel. Permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl bör – i enlighet med gällande lagstiftning – vid invandringstillfället enbart ges till personer som besitter särskilda kvalifikationer.³³ Kommittén har övervägt att i stället införa liknande villkor som ställdes upp i AMS riktlinjer av den 22 november 2004 där villkoren för att beviljas tillstånd knöt an till ”långsiktig brist på arbetskraft”, utan krav på kvalifikationer. Men i och med att kommittén föreslår längre tillståndperioder för det tidsbegränsade tillståndet förutsätts bristen vara mer långvarig, även om systemet också skall kunna tillgodose mer kortsiktiga behov av arbetskraft. Det blir därmed inte relevant att ha ett villkor för permanent uppehållstillstånd som enbart bygger på långsiktig brist på arbetskraft.

Kommittén anser att permanent uppehållstillstånd liksom i dag skall kunna ges redan vid invandringstillfället till personer som har erbjudits en tillsvidareanställning inom ett yrke med krav på särskilda kvalifikationer. Därutöver skall brist på sådan arbetskraft råda i Sverige och inom EES och Schweiz. Med begreppet ”särskilda kvalifikationer” avses främst nyckelpersoner inom industrin och näringslivet, men även inom andra samhällsområden. Hit hör personer som bedriver kvalificerad forskning eller produktutveckling, introducerar ny teknologi eller verkar inom det kulturella området.³⁴ Permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl bör i första hand avse områden där bristen på arbetskraft, även utifrån ett långsiktigt arbetsmarknadsbehov, utgör ett hinder för expansion eller för att upprätthålla verksamheten för arbetsgivaren.

Ett permanent uppehållstillstånd kan inte kopplas till visst yrke eller viss arbetsgivare. Däremot är förutsättningen vid tillfället när ett permanent uppehållstillstånd skall beviljas att en tillsvidare-

³³ 5 kap. 5 § UtlL.

³⁴ Prop. 2004/05:170 s. 213 och 279.

anställning finns hos en viss arbetsgivare inom ett visst yrke. Den som på grund av arbetsmarknadsskäl har beviljats ett permanent uppehållstillstånd kan, på samma sätt som andra som beviljats ett permanent uppehållstillstånd, därefter fritt söka arbete i Sverige. Ett permanent uppehållstillstånd kan i princip endast återkallas om bosättningen i landet upphör.

7.6 Överväganden om entreprenadverksamhet

Kommitténs bedömning: Något förslag till ändring lämnas inte då frågan faller utanför kommitténs uppdrag.

Kommitténs uppdrag handlar huvudsakligen om att lämna förslag till förändringar som rör arbetskraftsinvandring.³⁵ De förslag kommittén lägger handlar främst om de situationer där en arbetsgivare ger ett arbetserbjudande till en tredjelandsmedborgare.

Ett svenskt företag kan emellertid välja att inte anställa utländsk arbetskraft utan i stället anlita ett utländskt företag att som uppdragstagare ansvara för att utföra ett arbete (entreprenad). Det innebär att det utländska företaget i stor utsträckning kommer att använda den arbetskraft som redan är anställd i företaget. Personer som är medborgare i tredje land och är anställda i ett utländskt företag behöver i de allra flesta fall arbetstillstånd enligt nuvarande regelverk. Det gäller även anställda i företag som åtagit sig att utföra ett arbete på entreprenad. Här är AMS praxis den att de får tillstånd att arbeta i landet utan att genomgå en individuell arbetsmarknadsprövning. Ett skäl för detta är att de fackliga organisationerna godtagit, enligt lagen om medbestämmande, att ett utländskt entreprenadföretag och det inkluderar även företagets egna anställda.

Tredjelandsmedborgare som bor och arbetar i ett företag som är etablerat inom EES eller Schweiz är undantagna från kravet på arbetstillstånd under tiden för entreprenaden.³⁶ Undantaget har ansetts nödvändigt för att kunna utnyttja den fria rörligheten för tjänster inom EU.³⁷

³⁵ I kap. 6 finns en redogörelse för kommitténs definition av begreppet arbetskraftsinvandring.

³⁶ 5 kap. 2 § första st. 4 UtIF.

³⁷ Jämför Mål C-43/93, Raymond Vander Elst mot franska immigrationsmyndigheterna (1994) ECR I-3803.

Kommittén har övervägt eventuell reglering av förhållandet där medborgare från tredje land (som bor och verkar i tredje land) kommer hit för att arbeta inom ramen för en entreprenadverksamhet. Kommittén har dock kommit fram till att utländsk entreprenadverksamhet faller utanför vad som egentligen är kommitténs uppdrag. Grunden för att dessa arbetstagare finns i Sverige är närmast affärsekonomisk och behöver inte hänföra sig till någon brist på arbetsmarknaden. Entreprenörsföretaget har på affärsmässiga grunder bedömts vara bäst lämpat att handha ett projekt här i landet och företagets arbetstagare är en del i denna lösning. Dessa förhållanden skiljer sig mot det som gäller när rekrytering sker av arbetskraft från tredje land till ett svenskt företag. I en sådan rekryteringssituation rör det sig om att det råder brist på arbetskraft i Sverige och att det är denna brist som är grunden för en beviljad ansökan.

Frågan om utländsk entreprenadverksamhet faller således inte inom kommitténs uppdrag. Vi konstaterar samtidigt att frågor kring utländska arbetstagares villkor inom entreprenadverksamhet är föremål för diskussion och förhandlingar, dels inom EU inom ramen för det så kallade tjänstedirektivet, dels i ett globalt sammanhang genom förhandlingarna inom WTO rörande GATS.³⁸ Kommittén utgår från att frågorna kommer att belysas i dessa sammanhang. Kommittén vill dock peka på att verksamheter med utstationerad personal ökar generellt och att konsekvenserna av denna utveckling bör uppmärksammas. I den allmänna debatten och hos gemene man särskiljs knappast arbetskraftsinvandring och arbete utfört av utländsk arbetskraft inom ramen för en entreprenad.

Kommittén har också noterat att LO och Svenskt Näringsliv har träffat ett avtal som skall reglera hur utländska företag och deras anställda skall hanteras i Sverige. Man är överens om att förbundsavtalen skall vara så utformade att de leder till likvärdig behandling när det gäller löner, arbetstider och andra villkor. Utländska företag som för en kortare tid bedriver verksamhet i Sverige har i ökad utsträckning sökt tillfälligt medlemskap i arbetsgivarförbund inom Svenskt Näringsliv. Förbundsparterna rekommenderas att anpassa sina kollektivavtal för att skapa ökade möjligheter för rörlighet för tjänster till Sverige samt en likvärdig behandling av arbetstagare och företag på svensk arbetsmarknad. Överenskommelsen skall omfatta

³⁸ WTO:s allmänna tjänstehandelsavtal finns beskrivet i kap.13.

arbetsgivare som är etablerade i annat land än Sverige och de arbetstagare som är utstationerade till Sverige och där arbetsgivaren har ett i förväg tidsbegränsat medlemskap om högst 12 månader i arbetsgivarförbund inom Svenskt Näringsliv.

7.7 Överväganden om villkoren för familjemedlemmar

Kommitténs bedömning: Familjemedlemmar till den som beviljats tillstånd av arbetsmarknadsskäl bör beviljas uppehålls- och arbetstillstånd i samma utsträckning som i dag.

En grundläggande princip i svensk migrationspolitik är att kärnfamiljen i så stor utsträckning som möjligt skall hållas samman. Vid längre tillstånd som är bosättningsbaserade skall den som invandrar kunna ta med sig sin familj.

Uppehållstillstånd beviljas regelmässigt till en utlänning som är make/maka eller sambo till någon som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Förutsättningen är att man varit stadigvarande sammanboende utomlands. Make/maka/sambo får då också ett arbetstillstånd utan några begränsningar, vilket gör det möjligt för dem att söka och ta ett arbete inom alla delar av arbetsmarknaden. Det görs ingen prövning av om personen som först fått uppehållstillstånd här i landet kan försörja familjemedlemmarna.

Uppehållstillstånd beviljas normalt inte för familjemedlemmar till personer som fått arbetstillstånd som au pair, praktikant eller för en entreprenad, dvs. för tillstånd som inte är kopplade direkt till en bristsituation. Det gäller även när tillstånd beviljats för så lång tid att folkbokföring skett. Tillstånd för längre besök kan dock i sådana fall beviljas familjemedlemmar under förutsättning att försörjningen är tryggad. På motsvarande sätt kan tillstånd för besök beviljas för familjemedlemmar även till den som beviljats tillstånd för arbete i Sverige under en kortare tid.

En person som kommer hit på besök, även om besöket avser en längre tid, har aldrig någon rätt att arbeta och samhällets ansvar är begränsat till det som gäller för andra besökare. Ett uppehållstillstånd för besök kan beviljas för en tidsperiod om högst ett år. Avser personen att stanna längre än ett år skall han eller hon istället prövas för bosättning här i landet. Om tillstånd för bosättning beviljas, kommer också folkbokföring att ske.

Som nämnts ovan kommer familjemedlemmar till den som fått tillstånd av arbetsmarknadsskäl att beviljas arbetstillstånd, om den förstes tillstånd gäller för så lång tid att folkbokföring skett. I Sverige är det vanligaste mönstret att båda parter i en familj förvärvsarbetar och bidrar till försörjningen av en familj. Den medföljandes tillstånd att arbeta är – till skillnad från tillståndet för den som först fått det – öppet för hela arbetsmarknaden och innebär därför ett utökat arbetskraftsutbud i Sverige. Hur stort detta blir beror dels på hur många personer som invandrar för att täcka en brist på arbetsmarknaden, dels hur många av dem som har familj med sig. De medföljande blir ett tillskott till utbudet av arbetskraft i Sverige som inte i förväg är anpassat till arbetsmarknadens behov.

Det kan inte uteslutas att såväl en medföljande familjemedlem som den person som har fått det ursprungliga tillståndet kan hamna i en situation som kräver ett försörjningsstöd från samhället. Den som då har behov av hjälp är berättigad till samma stöd som alla andra som är bosatta i Sverige. Dessa åtaganden gör samhället i och med att man ger ett tillstånd till en person från tredje land att komma till Sverige och arbeta här.

Möjligheten att ta med sig sin familj ökar troligtvis utsikten för en person som kommer till Sverige att trivas och vara framgångsrik i sin yrkesutövning. En samlad familj kan bidra till att skapa en meningsfull tillvaro utanför arbetslivet. Kommittén bedömer även att en generös politik för medföljande familjemedlemmar innebär en konkurrensfördel för Sverige i förhållande till de länder som tillämpar en mer restriktiv politik. Den enskilde tredjelandsmedborgarens möjligheter att planera sin framtid stärks också genom en generös politik inom detta område.

8 Arbetssökarvisering och kontakten arbetssökande – arbetsgivare

8.1 Inledning

För såväl arbetstagare, arbetsgivare som samhälle är det angeläget att kontakten mellan lediga arbeten och arbetssökande skapas så snabbt och effektivt som möjligt. Arbetsmarknadens rekryteringsprocesser kan ske på många olika sätt. Informella vägar och direktkontakter används, liksom annonsering och kontakter med arbetsförmedlingar. Möjligheterna till ökad rörlighet inom EES har också vidgat möjligheterna till kontakt mellan arbetssökande och arbetsgivare. I vissa situationer finns det dock behov av att utsträcka möjligheterna till denna kontakt också mellan en arbetsgivare i vårt land och arbetssökande i ett land utanför EES.

Av naturliga skäl är det komplicerat för arbetssökande utomlands och arbetsgivare i vårt land att komma i kontakt med varandra. I kommitténs delbetänkande har vi belyst att det råder internationell konkurrens om den kvalificerade arbetskraften. Faktorer som påverkar beslutet att flytta för en potentiell utländsk arbetssökande är, förutom att det finns lämpligt arbete, bland annat destinationslandets språk, lönenivå, anställningsvillkor samt faktorer rörande samhällsklimatet och samhällsorganisationen. Även förhållanden som inverkar på personens möjligheter att förbättra sina framtidsutsikter vad gäller t.ex. vidareutbildning, yrkeserfarenhet och sociala och ekonomiska rättigheter har betydelse.

För att möjliggöra arbetskraftsinvandring utifrån de behov som föreligger och ta vara på tredjelandsmedborgares intresse av att arbeta i vårt land måste informationen förbättras om vilka behov av arbetskraft som finns i Sverige. Information kan tydliggöra inom vilka branscher och yrken det råder brist på arbetskraft i Sverige och samtidigt kan informationen visa inom vilka yrkesområden ett överutbud av arbetskraft finns. Även de regionala skillnaderna kan påvisas. Ett syfte med arbetskraftsinvandringen är att nå dem som har kvalifikationer inom de yrken där Sverige behöver ett tillskott

av arbetskraft. För att uppnå detta bör informationen till de arbetssökande i tredje land göras så tydlig och lättillgänglig som möjligt.

Möjligheterna för arbetsgivare och arbetssökande att komma i kontakt med varandra över gränserna varierar. Personliga kontakter eller annonser som förmedlas via Internet är exempel på kontakter helt utan stöd av svenska myndigheter. Bilateral avtal och riktad rekrytering kan utgöra kanaler där myndigheter har en aktiv roll. En annan sådan åtgärd kan vara en särskild viseringsgrund för arbetssökande.

8.2 Individuella kontakter

Kommitténs bedömning: Arbetsmarknadsverket bör ges i uppdrag att konstruera och underhålla en Internetportal som är speciellt anpassad för arbetssökande från tredje land.

För att främja den fria rörligheten inom EU/EES har ett samarbetsnätverk, Eures (European Employment Services), skapats. Målet för detta nätverk är att ge information, vägledning och rådgivning till arbetsgivare och arbetstagare som överväger att rekrytera, respektive ta ett arbete, i ett annat land inom det europeiska samarbetsområdet. På Eures webbplats, som finns på alla officiella EU-språk, presenteras information om arbets- och utbildningsmöjligheter i Europa. I en databas visas alla de lediga tjänster som är anmälda till respektive lands offentliga arbetsförmedling. Informationen är oftast på landets eget språk, men om arbetsgivaren är speciellt intresserad av att rekrytera arbetskraft från andra europeiska länder markeras detta särskilt och då kan annonsen formuleras på något annat språk. För att hitta de lediga platserna kan en sökmotor användas som för närvarande finns på engelska, tyska och franska. I de fall mer avancerad hjälp behövs finns rådgivare tillhands som har specialkunskaper när det gäller praktiska, juridiska och administrativa frågor i samband med arbetsrelaterad rörlighet inom Europa. Kommissionen planerar att Euresportalen skall utvidgas och även vända sig till arbetssökande utanför EES och Schweiz.¹

Den svenska platsbanken där lediga platser publiceras och sökandebanken där de arbetssökande har möjlighet att presentera

¹ KOM (2005) 669 slutlig.

sig finns för närvarande endast tillgänglig på svenska. Allmän information om Arbetsförmedlingens verksamhet finns dock tillgänglig på AMS webbsida på många av de vanligaste invandrar-språken i Sverige. Dessa torde i många fall även kunna läsas av en stor del av dem i tredje land som skulle vilja arbeta i Sverige.

Tredjelandsmedborgare har i dag ingen rätt att vända sig till den offentliga arbetsförmedlingen i Sverige för att få hjälp i sitt arbets-sökande.

Kommittén anser att det är viktigt att även tredjelandsmedborgare får tillgång till relevant och aktuell information om den svenska arbetsmarknaden. Vi ser positivt på att kommissionen planerar att utvidga Eures till att göras tillgänglig även för tredjelandsmedborgare. I avvaktan på att kommissionens handlingsplan genomförs kan det vara aktuellt att vidta åtgärder på nationell nivå. I en Internetportal för utländsk arbetskraft kan det tillhandahållas information om branscher, yrken och regioner som söker efterfrågad arbetskraft från tredjeland, beskrivningar på hur man hittar specifika arbetserbjudanden, information om vilka möjligheter det finns att arbeta i Sverige, presentation av lagar, länkar till Migrationsverket samt eventuella länkar till annan relevant information. Informationen kan ges på engelska och eventuella andra språk som bedöms lämpliga. Kommittén vill betona att tredjelandsmedborgare bör få samma stöd i form av rådgivning etc. som medborgare i ett EU-land när man flyttar till Sverige av arbetsmarknadsskäl.

8.3 Arbetsökarvisering för vissa grupper

8.3.1 Allmänt om visering

En visering är ett förhandstillstånd som medborgare i vissa länder behöver för att beviljas inresa i det gemensamma Schengenområdet.² De främsta anledningarna till viseringskrav för medborgare från vissa länder är dels att man vill upprätthålla en reglerad invandring, dels att ett viseringskrav underlättar upprätthållandet av säkerhet inom det gemensamma området. I det senare fallet kan det gälla kampen mot såväl organiserad brottslighet som terrorism.

² Av 3 kap. 1 § UtIF framgår vilka länders medborgare som är viseringspliktiga. En aktuell lista finns även på www.regeringen.se.

I och med Sveriges inträde i Schengensamarbetet i mars 2001 har vi samordnat vår viseringspolitik med övriga deltagande länder³. Avseende vilka länders medborgare som behöver en visering medförde Sveriges tillträde till Schengensamarbetet smärre ändringar i vilka länder som omfattas av kravet på visering. Den kontinuerliga samordningen sker genom samråd med övriga Schengenländer där man gemensamt beslutar om vilka länders medborgare det skall krävas visering av. Inom ramen för Schengensamarbetet utfärdas sedan EG-förordningar⁴ där det fastställs från vilka länder medborgare behöver ha visering. Av medborgare från viseringsfria länder krävs enbart att de har giltigt pass eller annat resedokument för att få resa in i och vistas inom Schengenområdet under tre månader. Vissa speciella grupper av personer är undantagna från kravet på visering.⁵

Viseringar beviljas för att det skall vara möjligt för personer från länder för vilka det råder viseringsplikt att komma till Sverige och Schengenområdet på besök i samband med arbete, affärer, konferenser, för att besöka släkt och vänner eller som turister. Under år 2005 tog Sveriges utlandsmyndigheter emot knappt 195 000 viseringsansökningar och fattade beslut i drygt 190 000 ärenden. Av dessa beviljades cirka 87 procent en visering. Den genomsnittliga handläggningstiden var sju dagar. Knappt 3 000 ärenden sändes till Migrationsverket för beslut. Samma år sökte 750 personer asyl i Sverige när deras viseringstid gått ut. Av dessa hade hälften en visering utfärdad av en annan Schengenstat.⁶

I det regelverk och den viseringspraxis som tillämpas i dag finns ett antal kriterier uppställda som är en förutsättning för att en utlänning skall kunna beviljas en visering.⁷ I Schengenkonventionen anges vissa krav för att en s.k. enhetlig visering som gäller för inresa och vistelse inom Schengenområdet skall beviljas. Huvudprinciperna med viseringen är att det skall gälla ett besök, att alla identitetsdokument skall vara korrekta, att man skall kunna försörja sig själv under besöket, att man skall ha medel för återresan samt att man har en medicinsk reseförsäkring. Dessutom finns ett villkor om att sökanden inte får äventyra allmän lag och

³ Dessa är: Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Island, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Spanien, Sverige, Tyskland och Österrike.

⁴ Rådets förordning (EG) 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav.

⁵ 3 kap. 1 § UtIF.

⁶ ForUM. Nummer 1 & 2.

⁷ 3 kap. 1 § UtIL.

ordning vilket kontrolleras genom den för alla Schengenländer gemensamma databasen⁸. De krav som ställs upp i Schengenkonventionen utgör också en bas för den svenska viseringspolitiken.

Ordningen för att fastställa den så kallade viseringspraxisen, dvs. vilka bedömningar som skall göras avseende medborgare från ett visst land, är att grunden fastställs i samråd mellan Schengenländernas ambassader i det berörda landet. Denna gemensamma praxis kompletteras med eventuella nationella särskilda förhållanden som skall beaktas. För Sveriges del fastställer slutligen Migrationsverkets styrelse den viseringspraxis som gäller för medborgare från ett visst land. Denna viseringspraxis fungerar i praktiken som en instruktion för den handläggande och beslutsfattande personalen vid den berörda svenska utlandsmyndigheten. Den enhetliga viseringen gäller sedan för inresa i Schengenområdet och ger möjlighet att under viseringens giltighetstid fritt resa mellan länderna som ingår i Schengensamarbetet. Vanligen ges en visering för kortare vistelse som är ett besök.

8.3.2 Förslag till en ny viseringsgrund

Kommitténs förslag: En ny grund för visering skall införas. En tredjelandsmedborgare skall kunna beviljas en visering för en tidsperiod av längst 3 månader med syfte att söka arbete i Sverige. Möjlighet till denna visering skall omfatta personer som har särskilt efterfrågad kompetens eller kvalifikationer inom ett yrke. En särskild förteckning över sådana yrken skall upprättas utifrån de aktuella behoven. Sökanden skall vidare uppfylla de generella villkoren för en enhetlig Schengenvisering. Villkoren för arbetsökarvisering skall framgå i den av Migrationsverkets styrelse fastställda viseringspraxisen för varje enskilt land. Migrationsverkets styrelses viseringspraxis i denna del skall fastställas i samverkan med Arbetsmarknadsverket.

Den som är viseringsfri har möjlighet att resa till Sverige och söka arbete här i landet under den tid han eller hon har rätt att vistas här utan krav på uppehållstillstånd. Enligt kommitténs mening är det rimligt att även den som är viseringspliktig ges en motsvarande möjlighet att resa till Sverige för att söka arbete här under vissa

⁸ Schengen Information System (SIS).

villkor. Kommittén vill underlätta rekryteringen av tredjelandsmedborgare genom att göra det möjligt för dem att under ett besök i Sverige komma i kontakt med en potentiell arbetsgivare som söker arbetskraft. En ny grund för visering med syftet att söka arbete skall därför inrättas. Särskilda villkor, utöver de generella kraven som alltid gäller för en enhetlig Schengenvisering, skall knytas till denna viseringsgrund så att den kopplas till brist på arbetskraft inom ett yrke eller ett yrkesområde. En sådan viseringsgrund skiljer sig från andra viseringar. Den som reser till Sverige för att tillfälligt besöka släktingar, delta i konferens eller vara turist skall återvända hem, vilket också är ett krav för att visering skall beviljas. En möjlighet att tillåta tredjelandsmedborgare att resa hit för att sondera arbetsmarknaden och söka arbete innebär underförstått att det måste finnas en förhoppning om att få en anställning och att flytta till Sverige.

Även om en visering beviljats ger detta inte innehavaren ovillkorlig rätt att resa in i Schengenområdet. Den rätten prövas varje gång han eller hon passerar Schengenområdets yttre gräns. Vid gränskontrollen måste därför alla som reser in kunna visa att de har medel för uppehållet under besöket och för hemresan, en medicinsk reseförsäkring samt dokument som visar på syftet med besöket. Då syftet för besöket i detta fall är att söka arbete, vilket inte finns som grund i något annat EU-land⁹, kan det leda till vissa komplikationer vid gränskontrollen. För att undvika eventuella problem som den arbetssökande kan möta vid gränskontrollen anser kommittén att syftet med besöket, dvs. att söka arbete i Sverige, tydligt skall framgå av viseringen. Detta sker lämpligast genom att det skrivs in på viseringsmärket i passhandlingen.

Kommitténs förslag i kapitel 7 till ändrade bestämmelser om förutsättningar för att få uppehålls- och arbetstillstånd grundar sig även fortsättningsvis på att det finns brist på arbetskraft. Bristen kan finnas inom ett visst yrke eller viss bransch. Bristsituationen skall vara konstaterad genom en av myndighet genomförd bedömning där avsaknad av tillgång på arbetskraft inom Sverige och EES konstaterats. Kraven för en arbetsökarvisering skall knyta an till villkoren för att få arbetstillstånd så att sådana personer som har goda utsikter att få en anställning i Sverige söker och får arbetsökarvisum. På så sätt görs en förhandsprövning av kompetens och

⁹ Däremot har Norge en visering för att söka arbete. Se bilaga 6 för en kort redogörelse av deras erfarenheter.

kvalifikationer hos potentiella arbetssökande i förhållande till de brister och behov av arbetskraft som konstaterats i vårt land.

För att kunna beviljas en arbetsökarvisering skall den sökande ha ett yrke som det finns ett uttalat behov av i Sverige. Sådana yrken (eller branscher) skall Arbetsmarknadsverket föra upp på en särskild förteckning på liknande sätt som i dag sker för de s.k. generella yttrandena. Arbetsmarknadsverket skall i dessa fall fatta sina beslut i samråd med arbetsmarknadens parter.

För att en handläggare vid en utlandsmyndighet skall kunna utföra uppgiften att bedöma om en person uppfyller kraven för en arbetsökarvisering krävs tydliga instruktioner till utlandsmyndigheten. Det är Migrationsverkets styrelse som föreskriver viseringspraxis, i praktiken en vägledning för utlandsmyndigheterna i beredningen av viseringsansökningar, för varje enskilt land. Vad gäller villkoren för arbetsökarvisering skall dessa beslutas av Migrationsverket i samråd med Arbetsmarknadsverket. Av villkoren skall framgå inom vilka yrken/branscher/sektorer som Arbetsmarknadsverket i samråd med arbetsmarknadens parter lagt fast att det föreligger en brist på arbetskraft som inte kan tillgodoses i Sverige eller inom EU/EES. Eftersom den av Migrationsverkets styrelse fastställda viseringspraxisen anpassas till respektive land skall detta också göras med arbetsökarvisering. Villkoren för en sådan visering skall skrivas in i de länderspecifika besluten om viseringspraxis.

Då arbetsmarknaden befinner sig under ständig förändring måste villkoren för att bevilja arbetsökarvisering regelbundet anpassas till rådande behov på arbetsmarknaden. Det är viktigt att hänsyn tas såväl till förhållanden på den inhemska arbetsmarknaden som till migrationstrycket på vårt land. Genom detta förfarande kan svenska myndigheter genom Migrationsverket styra från vilka länder man öppnar möjligheter att söka arbetsökarvisering, liksom vilka villkor som skall ställas på individens kvalifikationer (utbildningsnivå eller särskild kompetens) för att en sådan visering skall kunna beviljas. Detta innebär att möjligheten att utfärda arbetsökarvisering kan öka eller minska genom relativt enkla myndighetsbeslut beroende på arbetsmarknadens behov.

8.3.3 Ansökan om arbetstillstånd efter inresan

Kommitténs förslag: Personer som har beviljats en visering med syfte att söka arbete skall få söka uppehålls- och arbetstillstånd efter inresan i Sverige. Detsamma skall gälla den som är viseringsfri och som söker arbetstillstånd inom ett yrke som förts upp på den särskilda förteckning över yrken eller branscher som är ett krav för att arbetsökarvisering skall beviljas.

Såsom framgår i kapitel 7 bygger kommitténs förslag till ett regelverk för arbetskraftsinvandring på ett system med reglerad invandring. Den bärande principen är att ansökan om tillstånd att arbeta i vårt land skall lämnas in och beviljas före inresan i Sverige.

Kommittén inser att det i vissa fall kan vara en fördel att kunna ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd under en vistelse i Sverige, men anser att kravet att arbetstillstånd skall ha sökts och beviljats före inresan även i fortsättningen skall utgöra huvudregeln. Ett undantag bör dock göras för de personer som beviljats arbetsökarvisering. Personer med denna typ av visering skall uppfattas som inbjudna till vårt land i syfte att söka arbete här. Redan när Migrationsverket beslutar om vilka kriterier som skall gälla för dem som skall kunna beviljas en visering för att kunna söka arbete har hänsyn tagits till förhållanden på den svenska arbetsmarknaden.

Med kommitténs förslag kan en tredjelandsmedborgare som befinner sig i landet med stöd av en arbetsökarvisering och som erbjudits ett arbete inom viseringsperioden ansöka om arbetstillstånd inifrån Sverige. En sådan ansökan måste dock göras medan viseringen är giltig, det vill säga inom tre månader från inresan i Schengenområdet.

Kommittén föreslår vidare att den som är viseringsfri skall ha möjlighet att få en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd prövad efter inresan, om ansökan avser anställning inom ett yrke eller en bransch som förts upp på den förteckning som utgör grund för att bevilja visering för den som är viseringspliktig. En sådan ansökan måste göras inom den viseringsfria tiden.¹⁰

¹⁰ 4 kap. 1 § Utf.

8.3.4 Utvärdering av arbetsökarvisering

Kommitténs förslag: Ordningen med arbetsökarvisering skall efter en tid utvärderas för att bedöma vilka konsekvenser denna nya grund för visering får på den svenska arbetsmarknaden.

Genom att föreslå en ny viseringsgrund vill kommittén förenkla kontakterna för både arbetssökande och arbetsgivare. Alla regler för arbetskraftsinvandring innebär en avvägning mellan å ena sidan behovet av kontroll och å andra sidan smidiga och välkomnande processer. Kommittén vill dock inte att landets gränser öppnas för dem som på vinst och förlust kan tänkas vilja besöka vårt land för att söka arbete.

Kommittén föreslår att ordningen med arbetsökarvisering utvärderas efter en tid för att undersöka vilka konsekvenser en sådan förändring medför på den svenska arbetsmarknaden. Eftersom en visering för att söka arbete blir ett nytt instrument för att underlätta kontakterna mellan arbetsgivare och arbetstagare är det viktigt att följa utvecklingen och se vilka åtgärder som behöver vidtas för att ordningen skall få önskad effekt.

8.4 Genom riktad rekrytering kan arbetsgivare nå eftertraktad arbetskraft

När en arbetsgivare inte har lyckats hitta en arbetstagare med den kompetens som efterfrågas för en ledig befattning kan andra sätt att rekrytera bli aktuella. Det kan finnas behov av att enskilt eller i samverkan med andra intressenter göra en mer samlad och riktad ansträngning att finna arbetskraft utanför EU/EES.

8.4.1 Riktad rekrytering i samverkan

Aktiviteter för att rekrytera utländsk arbetskraft sker ofta i samarbete mellan berörda arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer. Det är också en förutsättning för att staten, i form av AMS, skall kunna medverka till att berörda organisationer från arbetsmarknaden är överens om att en rekrytering bör ske. I annat fall riskerar staten att bli en part i en fråga där arbetsmarknadens parter har olika syn.

Ett sätt för arbetsgivare att skapa kontakter med potentiella arbetstagare från tredje land är att delta i eller arrangera speciella rekryteringsmässor eller andra informationsmöten i ett land där det finns efterfrågad arbetskraft. Det finns redan i dag en mängd olika typer av informations- och rekryteringsmöten vars form även bör kunna användas för att nå den arbetskraft som efterfrågas i tredje land. Ju mer specificerad arbetskraft som efterfrågas avseende yrke eller bransch, desto större är möjligheten att nå potentiell arbetskraft genom den här formen av aktiviteter.

Ett aktuellt exempel på riktad rekrytering är när vissa landsting i slutet av 1990-talet, började att i mer eller mindre organiserad form rekrytera personal från länder utanför EU för att råda bot på bristen på sjukvårdspersonal. Framför allt vände man sig till intresserade i EU:s kandidatländer. Även dessa rekryteringar genomfördes i samverkan med AMS.

I sina ansträngningar att rekrytera utländsk sjukvårdspersonal har Landstingsförbundet och enskilda landsting också haft speciella rekryteringskampanjer i bl.a. Berlin och Hamburg. Resultatet av kampanjerna, som skedde i samverkan med Arbetsmarknadsverket, var att ett flertal läkare valde att flytta till Sverige. Bristen på läkare och arbetsgivarnas svar på detta kan ses som ett exempel på hur riktad rekrytering utvecklas när en brist uppstår.

Förmedlingsverksamhet

Ytterligare en form för riktad rekrytering är att en arbetsgivare vänder sig till ett bemanningsföretag eller företag som är specialiserade på att förmedla personal. Efter åren 1992–1993, när personaluthyrning och privat förmedlingsverksamhet blev tillåtna i Sverige, har bemanningsbranschen expanderat snabbt. Det stora tjänstområdet inom denna bransch är personaluthyrning, medan den privata förmedlingsverksamheten fortfarande har begränsad omfattning. Många av de större bemanningsföretagen i Sverige har rekryteringsverksamhet, men det finns också specialiserade företag som uteslutande arbetar med förmedlingsverksamhet.

I länder där en stor del av befolkningen av olika anledningar vill arbeta utomlands finns en annan form av förmedlingsverksamhet. Speciella förmedlingskontor som inriktar sig på att förenkla kontakterna mellan individen och mottagarlandet har vuxit fram. Kontoren finns i relativt stor omfattning i framför allt Asien.

Erfarenheterna av dessa kontor är dock inte enbart positiva. Det finns inga internationella konventioner som reglerar området, vilket medför problem om inhemsk lagstiftning saknas. Globala kommissionen för internationell migration (GCIM) uppmärksammar i sin rapport att det kan finnas en risk att oseriösa förmedlare av arbetskraft utnyttjar denna avsaknad av reglering.¹¹ Till exempel kan förmedlare utnyttja ett bilateralt avtal för egna syften genom att göra utfästelser om villkor som inte överensstämmer med verkligheten och på så sätt få personer att flytta med falska förhoppningar om vad som väntar i mottagarlandet. Kommissionen uppmanar länder som ingår speciella avtal för riktad rekrytering att vara vaksamma på eventuellt missbruk av dessa samt att inte förskjuta ansvaret för de migrerande arbetstagarna från staten till förmedlarna.

Även om den privata förmedlingsverksamheten i Sverige i dag är av begränsad omfattning bedömer vi att den i framtiden kan komma att öka. Det är viktigt att noga följa hur denna form av rekryteringsprocess utvecklas och dess konsekvenser.

Internationell konkurrens om arbetskraft

Sverige kommer att konkurrera med andra länder om att knyta till sig arbetskraft från länder utanför EU/EES. Vi är då i samma situation som när vi i andra sammanhang önskar marknadsföra Sverige i konkurrens med andra länder. Svenska staten och olika bransch- och intresseorganisationer arbetar i dag aktivt för att t.ex. marknadsföra Sveriges turism eller näringsliv. På samma sätt kan det antas att en bred sammanslutning av arbetsmarknadens parter och samhällsorganisationer utifrån ett gemensamt intresse på olika sätt kan marknadsföra Sverige som ett land som är attraktivt som invandringsland för efterfrågad arbetskraft.

Kommittén anser att uppdraget att marknadsföra Sverige till attraktiv arbetskraft från tredje land skall föras fram som en del i det samlade främjandet av Sverige. I sammanhanget kan relevanta ambassader och konsulat medverka i såväl främjandet av Sverige som i det praktiska arbetet vid riktad rekrytering.

¹¹ GCIM (2005).

8.4.2 Bilateral avtal kan skapa kanaler för efterfrågad arbetskraft att komma till Sverige

En ytterligare möjlighet för att underlätta kontakten mellan arbetsgivare och arbetstagare är att ingå bilaterala avtal med relevanta länder. Innehållen i bilaterala avtal varierar men kan exempelvis innehålla villkor om vilken typ av utbildning den efterfrågade arbetskraften skall ha, information om hur många personer avtalet omfattar, vilka rättigheter och förmåner arbetskraften skall garanteras i mottagarlandet eller att arbetsmarknadsmyndigheterna i sändarländerna skall hjälpa till vid rekryteringen av arbetskraft till mottagarlandet. Bilateral avtal kan reglera dessa förhållanden och skapa möjligheter till ett tätt samarbete mellan länderna vilket kan underlätta vid riktade rekryteringar. I vissa länder kan också ett bilateralt avtal vara en förutsättning för att en svensk myndighet eller arbetsgivare skall kunna verka i landet. Inom ramen för sådana avtal brukar andra migrationsfrågor behandlas, framför allt återtagande av egna medborgare. I och med detta blir också avtalen ett sätt att motverka illegal migration. Målet är att den överenskomna migrationen av arbetskraft skall kunna minska antalet som kommer illegalt för att arbeta på den svarta arbetsmarknaden.

Bilaterala avtal har tidigare haft en viktig roll vid kollektiv rekrytering. På 1950-talet tillämpades ett system där AMS tog kontakt med arbetsmarknadsmyndigheterna i det aktuella landet och därefter kunde rekryteringen skötas av myndigheten i samarbete med det sökande svenska företaget.¹² Detta var en direkt följd av ett bilateralt avtal staterna emellan.

Avtal skall ses som ett komplement och som ett hjälpmedel för att underlätta kontakterna. Ett skäl att ingå bilaterala avtal kan vara att informationen om den svenska arbetsmarknadens behov kan få större genomslag i landet. Ett annat skäl kan vara att ge svenska aktörer tillgång till rekryteringskanaler i andra länder och på annat sätt underlätta för svenska aktörer att verka i det land som vi har avtal med. Erfarenheter från organiserad rekrytering visar att ett avtal med det landet, eller de relevanta myndigheterna i landet som arbetskraft rekryteras från, underlättar rekryteringen. Svenska myndigheter och organisationer bereds då möjlighet att agera i landet.

En ökande global trend är att länder som är i behov av invandrad arbetskraft ingår avtal med relevanta länder. Även om det finns en

¹² Lundh och Ohlsson (1999).

risk för byråkratisering anser kommittén att Sverige bör överväga att teckna sådana avtal med speciellt intressanta länder. Detta kan bli aktuellt i de fall det uppstår en mer omfattande brist på arbetskraft i yrken och sektorer i Sverige. Avtalen bör rikta sig till de länder där det finns kvalificerade arbetstagare som kan vara villiga att migrera till Sverige.

9 Handläggningen av tillstånd

9.1 Inledning

En utgångspunkt för kommittén är att behovet av arbetskraft på arbetsmarknaden skall styra regelverket för arbetskraftsinvandring. Regelverket skall göras mera flexibelt så att omfattningen av arbetskraftsinvandringen snabbare skall kunna anpassas till arbetsmarknadens behov. Direktiven understryker att ändringar i regelverket skall syfta till att förenkla administrationen i samband med tillståndsprövningen för såväl myndigheter och företag som för enskilda. Kommittén skall ta ställning till om det finns skäl att hantera arbetstillståndsärenden gällande internationellt utbyte, som rör arbete som i princip inte är en del av utbudet på den allmänna arbetsmarknaden, i en särskild ordning. Kommittén skall även överväga hur ansökningar om arbetstillstånd skall prövas och hur överprövning av negativa beslut skall regleras.

9.2 Nuvarande förhållanden

Hur handläggningen av ansökan och handläggning av ärenden går till har beskrivits i kommitténs delbetänkande.¹ På senare tid har systemet med manuellt ifyllda blanketter i allt större grad ersatts av ett Internet-baserat system. Syftet med förändringen är att processen skall bli snabbare och enklare. Hanteringen av tillstånd skiljer sig något åt beroende på om en arbetsmarknadsprövning, som tar hänsyn till bristsituationen, behöver göras eller inte. I de ärenden som gäller arbetstillstånd för täckande av tillfällig brist eller permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl skall en sådan arbetsmarknadsprövning göras. I de fall det gäller anställningar inom ramen för internationellt utbyte görs däremot ingen prövning

¹ Avsnitten 5.4 och 5.5.

av arbetskraftsbrist i det enskilda fallet. En beskrivning av villkoren för dessa tillståndsformer har tidigare getts i avsnitt 3.1.4.

Processen vid handläggning av ärenden som rör arbetstillstånd för täckande av tillfällig brist och permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl

På Arbetsmarknadsverkets hemsida² finns information om vad som gäller vid utlandsrekryteringar och instruktioner om hur arbetsgivaren skall gå till väga vid en rekrytering från tredjeland. Handläggningen kan sägas ske i två delar. I den första delen agerar arbetsgivaren för att länsarbetsnämnden skall yttra sig i det aktuella ärendet. I den andra delen, som inträffar om länsarbetsnämndens yttrande utfaller positivt, är det den arbetssökande som skall agera genom att lämna in en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd för slutligt beslut av utlandsmyndighet eller Migrationsverket.

I den första delen av handlägningsprocessen skall arbetsgivaren normalt anmäla den lediga tjänsten till Arbetsförmedlingen. Arbetsgivaren skall också anmäla avsikten att rekrytera en person som inte är bosatt inom EU:s samarbetsområde. Det senare kan en arbetsgivare göra genom att registrera ett arbetserbjudande på Arbetsmarknadsverkets hemsida. Arbetsgivaren lämnar där relevanta uppgifter om den lediga tjänsten, bland annat yrke, tidsperiod och berörd arbetstagarorganisationens ställningstagande rörande löne- och anställningsvillkor. Registreringen resulterar i en utskrivnen blankett som skall skrivas under av både arbetsgivare och berörd arbetstagarorganisation innan den skickas till länsarbetsnämnden.

När blanketten med arbetserbjudandet har inkommit till länsarbetsnämnden görs en arbetsmarknadsprövning av ärendet. För att bedöma bristsituationen kontrolleras att arbetsgivaren vederbörligen anmält platsen till Arbetsförmedlingen. Platser som annonseras i den svenska platsbanken går också automatiskt ut i Eures-systemet.³ Det undersöks även om det finns någon registrerad lämplig arbetssökande hos Arbetsförmedlingen som kan anvisas att söka platsen.

² www.amv.se.

³ Om bristsituationen inom ett yrke är väl känd så att handläggaren på länsarbetsnämnden bedömer att en annonsering av platsen är utsiktslös behöver platsen inte annonseras.

För att länsarbetsnämnden skall kunna ta ställning i ärendet skall berörd arbetstagarorganisation ha getts tillfälle att yttra sig.⁴ Med begreppet berörd arbetstagarorganisation avses det centrala fackförbundet. Om det centrala fackförbundet tillfrågar eller delegerar yttrandeuppgiften till lokal/regional avdelning är en intern fråga. Arbetsgivaren vänder sig ofta i första hand till lokal/regional avdelning för att få det fackliga yttrandet om arbetsvillkoren. Om fackföreningen tillstyrker rekryteringen så godtas det av länsarbetsnämnden. Om däremot yttrande från facklig lokal/regional avdelning saknas så skickas ärendet på remiss till central facklig nivå. Vissa arbetstagarorganisationer, t.ex. Svenska byggnadsarbetareförbundet, har bett om att ärendena alltid skall remitteras till den centrala nivån. I princip skall fackföreningen yttra sig om de villkor som är en förutsättning för bedömningen av ärenden om arbetstillstånd (se avsnitt 3.1.4). Fackföreningen skall enligt riktlinjerna inte yttra sig om bristsituationen. Skulle fackföreningen hävda, vilket inte är särskilt vanligt, att det finns arbetskraft, inom landet eller inom EES eller Schweiz är det dock ett skäl för Arbetsmarknadsverket att fördjupa arbetsmarknadsprövningen.

När arbetsmarknadsprövningen är klar meddelar länsarbetsnämnden sitt yttrande till arbetsgivaren. Om länsarbetsnämnden har tillstyrkt rekryteringen av tredjelandsmedborgaren går handlägningsprocessen in i den andra delen. Den arbetssökande skall ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd hos berörd utlandsmyndighet. Länsarbetsnämndens yttrande bifogas ansökan. I ett antal fall har utlandsmyndigheten bemyndigande att besluta om uppehålls- och arbetstillstånd. I annat fall skickas ansökan vidare till Migrationsverket som meddelar den sökande beslutet.

Handläggning av ärenden av kategorin internationellt utbyte

När ärendet gäller så kallat internationellt utbyte går processen till på ett något annorlunda sätt. I dessa fall skall inte någon prövning av arbetskraftsbrist göras och arbetsgivaren behöver inte anmäla någon ledig plats till Arbetsförmedlingen. Registreringen av arbetserbjudandet går i övrigt till på samma sätt som när det gäller ärenden om täckande av tillfällig brist och permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl. Den blankett som blir resultatet av registreringen av arbetserbjudandet på AMS hemsida skall skrivas under av

⁴ AMS riktlinjer vid bedömning av arbetstillstånd 22 november 2004.

både arbetsgivare och berörd arbetstagarorganisation och skickas till den arbetssökande. Denna ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd hos Migrationsverket via utlandsmyndighet. Migrationsverket fattar därefter beslut i tillståndsfrågan. I tveksamma fall, när Migrationsverket har svårt att avgöra om ärendet faller under kategorin internationellt utbyte eller inte, skickas ärendet på remiss till länsarbetsnämnden för bedömning innan beslut fattas.

Utlandsmyndigheterna⁵ har bemyndigande från Migrationsverket att i vissa specificerade fall bevilja uppehålls- och arbetstillstånd för medborgare i det land eller de länder där myndigheten är verksam samt för utlänningar som är permanent bosatta där. De yrkeskategorier som avses specificeras i Migrationsverkets författningssamling.⁶ Det gäller främst gästforskare och forskarassistenter, anställda vid utländsk handelskammare och ledningspersonal inom internationella företag eller koncerner. Någon bedömning av arbetskraftsbrist görs inte i dessa fall men berörd arbetstagarorganisation ges tillfälle att yttra sig om dels löner och övriga anställningsvillkor dels om arbetserbudandet faller inom de specificerade yrkeskategorierna. För flera av de yrkeskategorierna gäller att sysselsättningen i Sverige skall vara av tillfällig natur.

Handläggningen av säsongsarbetstillstånd

När det gäller säsongsarbetstillstånd är det länsarbetsnämnderna som genom bemyndigande av Migrationsverket fattar beslut i tillståndsfrågan.⁷ Till grund för bedömningen ligger på förhand bestämda länskvoter över hur många tillstånd som får ges under ett visst år för varje bransch eller yrkesområde. Kvoterna bestäms i samråd mellan länsarbetsnämnderna och arbetsmarknadens parter. Grunden för kvoterna är en bedömning av arbetskraftsbehovet under kommande säsong. Inga säsongsarbetstillstånd beviljades för år 2006 i och med att behovet av säsongsarbetskraft täcktes genom arbetstagare från de nya EU-länderna. Säsongsarbetstillstånd får enligt AMS riktlinjer endast avse arbete inom trädgårdsnäring, odling i växthus, skogsplantering och torvbrytning. Tillstånd får enligt riktlinjerna ges för perioden 1 april–1 november under högst tre månader.

⁵ Ambassader och vissa generalkonsulat.

⁶ MIGRFS 2006:5.

⁷ MIGRFS 2001:2.

9.3 En myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning

Som framgår av kapitel 7 skall inför ett ställningstagande till arbetstillstånd för en medborgare från tredje land, förutom de allmänna kraven för att få uppehållstillstånd en bedömning ske av behovet av arbetskraft genom konstaterad brist på lämplig arbetsökande samt kontroll av löne- och anställningsvillkor. Arbetsmarknadsprövningen är en grundsten i dagens tillståndsprövning.

Kommittén har diskuterat huruvida arbetsmarknadsprövningen skulle kunna göras enbart av arbetsgivaren, vilket skulle vara en förenkling. Eftersom arbetskraftsinvandring är en fråga som berör inte bara den enskilde individen och arbetsgivaren utan även samhället, anser kommittén att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen bör vara kvar.

Kommittén anser att arbetsmarknadsprövningen främst fyller två syften. Det första syftet är att säkerställa att det inte finns arbetskraft i Sverige eller övriga EES och Schweiz som skulle kunna passa för de lediga tjänsterna.⁸ För att upprätthålla gemenskapsföreträdet krävs att någon form av prövning sker vid invandring av arbetskraft från tredje land. Det andra syftet med arbetsmarknadsprövningen är att försäkra att löner, försäkringsskydd och andra anställningsvillkor som erbjuds personer som invandrar för att arbeta skall vara i nivå med dem som gäller för arbetstagare som redan finns i landet.

Frågan om hur gemenskapsföreträdet skall upprätthållas är mycket nära kopplad till vilken innebörd som läggs i begreppet brist på arbetskraft. Denna brist kan, enligt kommitténs bedömning, inte enbart grunda sig på hur en enskild arbetsgivare bedömer möjligheterna att hitta lämplig arbetskraft. Att det inte finns några sökande som direkt passar in på arbetsgivarnas beskrivning och som söker inom ansökningstiden behöver inte betyda att det finns någon utbredd arbetskraftsbrist. I vissa fall kan det vara löner eller andra villkor för den aktuella anställningen som gör att tjänsten inte är attraktiv för bosatta i Sverige eller inom EES-området. I vissa fall när en enskild arbetsgivare upplever brist kan Arbetsmarknadsverket bedöma att det finns tillgång på lämplig arbetskraft inom Sverige eller EES. Ibland kan det finnas lämpliga arbetsökande om vissa modifikationer av arbetsgivarnas krav görs. Till exempel kan det finnas sökande med rätt utbildning, men utan arbetslivserfarenhet, vilket gör att de inte direkt motsvarar arbetsgivarnas önskemål i de fall arbetsgivaren har efterfrågat sökande

⁸ Se kap.5.

med arbetslivserfarenhet. Arbetsmarknadsverkets bedömning av arbetskraftsbrist sker således utifrån tillgången på lämpliga arbetsökande med ett bredare perspektiv än vad den enskilde arbetsgivaren kan anlägga.

Bedömningen av arbetskraftsbristen skall även fortsättningsvis ske genom en myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning. Detta är det säkraste sättet att minimera riskerna för överutbud av utländsk arbetskraft och undanträngning av arbetsökande. Kommittén anser att en ordning med en myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning är nödvändig för att systemet med arbetskraftsinvandring skall ha trovärdighet och legitimitet. Arbetsmarknadsverket skall även fortsättningsvis ha denna uppgift.

Kommittén anser vidare att den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen även har en viktig roll för att upprätthålla ordningen på den svenska arbetsmarknaden vad gäller lönenivåer, arbetsrätt och arbetsmiljö. Som underlag för ställningstagandet i denna del av prövningen skall även fortsättningsvis yttrande från berörd arbetstagarorganisation inhämtas. På så sätt säkerställs så långt det är möjligt att villkoren för den arbetskraftsinvandrade överrensstämmer med vad som är normal nivå inom yrket/branschen innan ett arbetstillstånd beviljas. Att kontrollera dessa faktorer i efterhand har visat sig vara mycket svårt.

Som vi tidigare angett är det Migrationsverket som beslutar om uppehålls- och arbetstillstånd. När det gäller tillstånd av arbetsmarknadsskäl följer Migrationsverket regelmässigt Arbetsmarknadsverkets yttrande. Migrationsverkets självständiga prövning begränsas i princip till kontroll av den sökandes skötsamhet, bland annat genom en kontroll av belastningsregistret. Verket har också att bedöma om ansökan grundar sig på riktiga uppgifter och att det inte rör sig om försök att kringgå utlänningslagstiftningen av något skäl. Denna prövning görs i alla ärenden om uppehållstillstånd. I denna del ser kommittén inte att det finns utrymme för att föreslå förändringar i processen varken för den enskilde eller för myndigheten.

Hanteringen av uppehållstillstånd i ärenden med arbetstillstånd avviker i princip inte från andra slag av uppehållstillståndsärenden. Det är i och för sig tänkbart att i större utsträckning överföra ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd på utlandsmyndigheterna och så bör enligt kommittén ske i den mån det bedöms som möjligt

och är en klar förenkling. Detta bör kunna ske inom ramen för den delegeringsmöjlighet Migrationsverket har enligt utlänningslagen.⁹

9.4 Förslag till förenklingar i handläggningen

Kommitténs förslag: Processen från det att arbetsgivaren registrerar sitt arbetserbjudande på AMS hemsida tills det att arbetsgivaren får besked om tillstyrkt eller avstyrkt arbetstillstånd skall inte ta längre tid än tio arbetsdagar. Berörd arbetstagarorganisation skall ha lämnat sitt yttrande inom fem arbetsdagar från det att den har fått arbetserbjudandet på remiss. Arbetsmarknadsverket skall inte längre kontrollera att bostad är ordnad.

Vi har i kapitel 3 beskrivit hur dagens regelverk gällande arbetskraftsinvandring vuxit fram. Ett krav som växte fram under slutet av 1960-talet var att Arbetsmarknadsverket skulle, som en del av arbetsmarknadsprövningen, kontrollera att bostaden var ordnad innan inresan i Sverige. Kommittén föreslår nu att Arbetsmarknadsverket inte längre bör ha som uppgift att undersöka om bostad är ordnad. Det krav som i dag finns är otidsenligt och kontrolleras ej heller i praktiken. Att tillräckliga medel finns för att täcka boendekostnad får istället antas ingå i kontrollen av lönevillkoren.

9.4.1 Ärenden där en arbetsmarknadsprövning skall göras

Kommittén anser att Arbetsmarknadsverket också fortsättningsvis skall vara den myndighet som prövar tillgången på arbetskraft inom ett visst yrke och som gör arbetsmarknadsprövningen. Kommittén har uppmärksammat på att ytterligare användning av IT-tekniken kan medföra tidsvinster för processen. Tiden från det att blanketten gällande arbetserbjudandet inkommit till Arbetsmarknadsverket till dess att arbetsgivaren får beskedet från Arbetsmarknadsverket skall inte behöva vara mer än tio arbetsdagar. Inom denna tidsram skall också Arbetsmarknadsverket ha inhämtat synpunkter från berörd arbetstagarorganisation. För denna remiss bör det sättas en tidsgräns på fem arbetsdagar. I det fall yttrande inte inkommit inom denna tid skall det anses som att organisationen givit sitt

⁹ 5 kap. 22 § och 6 kap. 7 § UtL.

medgivande till rekryteringen. En förutsättning för att Arbetsmarknadsverket skall klara sin tidsgräns är att ansökan är fullständig och att Arbetsmarknadsverket har fått in alla nödvändiga handlingar i ärendet. Det förutsätter också att platsen har varit utannonserad under en viss tid så att intresserade inom Sverige eller övriga EES haft möjlighet att söka tjänsten. Om processen tar längre tid än tio dagar, trots att platsen varit vederbörligen annonserad och ansökan är fullständig, skall det anses som att myndigheten givit sitt medgivande.

9.4.2 Uppehållstillstånd inom ramen för internationellt utbyte

Som framgått av den tidigare beskrivningen innebär dagens system att Migrationsverket i princip handlägger och avgör ärenden rörande internationellt utbyte. AMS har överlåtit åt Migrationsverket att fatta beslut om arbetstillstånd enligt vissa kriterier som anges i AMS riktlinjer genom ett s.k. generellt yttrande. Dessa ärenden kräver således ingen arbetsmarknadsprövning.

Kommittén anser att detta system är väl fungerande. De problem som kommittén uppmärksammas på rör oftast oklarheter i bedömningen av vad som är att anse som ledningsuppgifter eller specialistuppgifter inom internationella koncerner och vad som är att anse som en internationell koncern. Dessa oklarheter är dock av den arten att de kan klaras ut av de berörda myndigheterna.

9.4.3 Uppehållstillstånd inom ramen för generella riktlinjer eller förteckning

En möjlighet att ytterligare förenkla processen kan vara att Arbetsmarknadsverket i samråd med arbetsmarknadens parter upprättar förteckningar över yrken som kan undantas arbetsmarknadsprövning avseende brist på arbetskraft. Redan med dagens regelverk är det möjligt för myndigheterna att göra sådana generella undantag, om de bedömer att detta skulle förenkla handläggningen.

I kapitel 8 har kommittén föreslagit att en förteckning över bristryrken skall upprättas av Arbetsmarknadsverket i samråd med parterna på arbetsmarknaden. Migrationsverket skall i samråd med Arbetsmarknadsverket därefter utforma viseringspraxis gällande

arbetsökarvisering (se avsnitt 8.3.2). För personer som enligt förslaget i kapitel 8 kommer till Sverige med arbetsökarvisering har en prövning redan ägt rum att det aktuella yrket för sökanden är ett bristyrke. Beroende på hur myndigheterna väljer att utforma praxis kring arbetsökarvisering så kan behovet av en arbetsmarknadsprövning som tar hänsyn till bristsituationen vara olika stort. Om viseringspraxis hålls på en detaljerad yrkesnivå förefaller det inte motiverat att även ha en individuell arbetsmarknadsprövning om personen i fråga har fått ett arbetserbjudande inom ett yrke som omfattas av det generella undantaget. Det kan däremot anses föreliggande skäl för en individuell arbetsmarknadsprövning om erfarenheterna visar att viseringspraxis inte kan hållas på en detaljerad nivå.

Oavsett förekomsten av en arbetsmarknadsprövning som behandlar bristsituationen skall övriga förhållanden kring anställningen kontrolleras. Detta innebär en sedvanlig kontroll av arbetserbjudandets seriositet, lön- och anställningsvillkor och den sökandes skötsamhet. Om en person som är i Sverige med arbetsökarvisering får ett arbetserbjudande som inte omfattas av det generella undantaget skall en arbetsmarknadsprövning som tar hänsyn till brist göras.

9.5 Om möjligheterna att överklaga beslut om arbetstillstånd eller permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl

9.5.1 Nuvarande förhållanden

En förvaltningsmyndighets beslut enligt utlänningslagen får överklagas endast i de fall som anges i lagen.¹⁰ Före år 1976 kunde beslut i ärenden enligt utlänningslagen endast överklagas i några få undantagsfall. Möjligheterna att överklaga har därefter successivt utvidgats så att i dag de flesta beslut i praktiken kan överklagas. Det är således möjligt att överklaga Migrationsverkets beslut om bl.a. avvisning, utvisning, avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller återkallelse av sådant tillstånd.¹¹ Överklagandet prövas av en migrationsdomstol. Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd eller återkallelse av sådant till-

¹⁰ 14 kap. 1 § UtLL.

¹¹ 14 kap. 3 § UtLL.

stånd får däremot överklagas endast om frågan har behandlats i samband med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Möjligheten att överklaga avslag på en ansökan om arbetstillstånd diskuterades senast i samband med att den generella möjligheten att självständigt överklaga ett negativt beslut om uppehållstillstånd infördes år 1997.¹² Skälet för den lagändringen var huvudsakligen att medborgare inom EES fått en sådan överklaganderätt till följd av EG-rätten. När det gällde arbetstillstånden ansåg regeringen emellertid att det inte fanns tillräckliga skäl för att införa vidgade möjligheter att kunna överklaga negativa beslut för sig. Regeringen anförde att sådana avslagsbeslut grundade sig på en arbetsmarknadsprövning. Inom detta område saknade enligt regeringen Utlänningsnämnden, som då var överprövande instans, i princip möjligheter att göra annan bedömning än den AMS gjort. I detta sammanhang framhöll regeringen också möjligheterna inom förvaltningsrätten till omprövning av negativa beslut, under förutsättning att nya omständigheter anføres.

Konstruktionen att avslagsbeslut om uppehållstillstånd generellt får överklagas innebär således att tillståndsansökan måste ha grundat sig på annat än arbetsmarknadsskäl, t.ex. familjeanknytning, för att det skall vara möjligt att få en överprövning. Detta har också tidigare fastställts i Utlänningsnämndens praxis.¹³

9.5.2 Överväganden och bedömning

Kommitténs bedömning: Möjligheten att kunna överklaga ett beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd bör inte utvidgas.

Migrationsverkets beslut att inte bevilja permanent eller tidsbegränsat arbetstillstånd bör – i likhet med vad som gäller i dag – inte få överklagas annat än i samband med beslut om avvisning eller utvisning.

Kommitténs förslag innebär att arbetstillstånd kan komma att sökas och beviljas såväl när sökanden befinner sig utomlands som efter inresa i Sverige. Den vanligaste situationen antas bli att någon ansöker om arbetstillstånd före inresan i Sverige.

¹² Prop. 1996/97:25 s. 208–215.

¹³ UN 360-99.

En vidgad möjlighet att överklaga ett beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd skulle få betydelse främst i de fall där ansökan prövas före sökandens inresa i landet. Om ansökan prövas efter inresan och sökanden efter ett avslag inte lämnar landet frivilligt, kommer beslut om avvisning eller utvisning att fattas. Sökanden kommer då vid ett överklagande av beslutet om avvisning eller utvisning också att få beslutet om avslag på ansökan om arbetstillstånd prövat. Om avslaget på ansökan om arbetstillstånd grundats på arbetsmarknadsskäl, kommer dock i praktiken någon självständig prövning av det avslaget inte att göras av domstolen. Endast om avslaget grundats på skäl som hänför sig till sökandens person, främst då brottslighet, har migrationsdomstolen en praktisk möjlighet att göra en egen bedömning av skälen för avslag. Har avslaget däremot grundats på arbetsmarknadsskäl, kan knappast någon annan bedömning göras än den som länsarbetsnämnden gjort.

Som skäl för att beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd inte bör kunna överklagas har riksdagen vid flera tillfällen tidigare när frågan varit aktuell anfört att en överprövande instans inte har möjligheter att göra en annan bedömning av situationen på arbetsmarknaden än den AMS gjort. Kommittén instämmer i denna bedömning.

Vid bedömningen av om det finns skäl för att införa en rätt att kunna överklaga negativa beslut om arbetstillstånd självständigt måste också beaktas om Europakonventionen innebär ett krav på en rätt till överprövning. Det har tidigare konstaterats att frågor som rör utlänningars rätt att vistas i ett land inte är att betrakta som en civil rättighet enligt artikel 6 Europakonventionen. Något krav på domstolsprövning föreligger därför inte på den grunden.

Enbart en fråga om arbetstillstånd torde heller inte direkt beröra någon annan rättighet enligt Europakonventionen, t.ex. rätten till familjelivet (artikel 8). Något krav på att det skall finnas ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i konventionen för att få prövat en kränkning av konventionen i samband med beslut om arbetstillstånd kan därför inte anses föreligga.

En rätt att överklaga ett beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd skulle visserligen kunna få betydelse i de fall där avslagsbeslutet grundas på sökandens levnadssätt, främst då om han eller hon gjort sig skyldig till brott. Det har dock hittills förekommit endast i absoluta undantagsfall och då handlat om personer som vistas i Sverige och som kan få den avslagsgrunden prövad i

samband med överklagande av ett beslut om avvisning eller utvisning. För personer som ansöker om arbetstillstånd före inresan saknas regelmässigt uppgift om eventuell brottslighet, såvida inte sökanden tidigare vistas i Sverige och då gjort sig skyldig till brott.

Enligt kommitténs mening finns inte några vägande skäl att av hänsyn till sökandens rättssäkerhet införa en vidgad rätt att överklaga ett beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd.

Härtill kommer de praktiska olägenheterna av en överklaganderätt. Domstolarna skulle belastas med ett antal överklaganden där de i praktiken skulle sakna möjlighet att göra en reell prövning. Skälet för en ansökan om arbetstillstånd är vidare regelmässigt att en arbetsgivare är i mer eller mindre omedelbart behov av arbetskraft. Genom att tillåta överklagande skulle processen med rekrytering kunna komma att fördröjas.

Kommitténs slutsats blir således att någon ändring inte bör göras i nuvarande regler avseende möjligheterna att överklaga avslag på en ansökan om arbetstillstånd.

Kommittén vill i sammanhanget också framhålla att sökanden under vissa villkor kan få sin ansökan omprövad av Migrationsverket.¹⁴ Vid sidan av denna möjlighet går det även att ansöka på nytt. Inom förvaltningsrätten innebär ett lagakraftvunnet avslagsbeslut på en framställning inte att möjligheterna är stängda för en ny prövning i saken. Åberopas nya omständigheter kan ett nytt beslut i positiv riktning komma att fattas.¹⁵

¹⁴ 13 kap. 13 § UtlL.

¹⁵ Se T. Hellners och B. Malmqvist, Förvaltningslagen – med kommentar, 2003, s. 333.

10 Gäststudenters möjligheter att söka tillstånd för arbete

10.1 Inledning

Enligt direktiven skall kommittén särskilt överväga reglerna avseende gäststudenters möjligheter att stanna kvar i Sverige och arbeta efter avslutade studier. Kommittén påpekade redan i delbetänkandet att dagens regelverk är alltför begränsande för gäststudenternas möjligheter att efter studierna stanna och arbeta i vårt land.¹ I kommitténs delbetänkande presenterades även en beskrivning av utvecklingen gällande uppehållstillstånd för studier i Sverige under de senaste tio åren.² Vidare beskrevs hur ansökningsförfarandet går till och att nuvarande praxis tillåter gäststudenter att i vissa fall söka arbetstillstånd inifrån landet.³

Av faktagenomgången framgår att antalet beviljade uppehållstillstånd för studier ökade kraftigt under tidsperioden 1994–2003. År 2003 uppgick antalet beviljade uppehållstillstånd för gäststuderande tredjelandsmedborgare till drygt 5 500. Personer från Asien studerar i större omfattning nu än tidigare i Sverige. Läsåret 2003/2004 uppgick det totala antalet inresande högskolestudenter till drygt 14 000, detta tal inkluderar även studenter från länder inom EU/EES. Organ som administrerar program inom utbildnings- och forskningsområdet är Svenska Institutet, Internationella programkontoret och Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning.

Svenska Institutet är ansvarigt för förutom de stipendier som man är huvudman för även för de stipendier som ges på uppdrag av Sida. Svenska Institutets egna stipendier omfattade 214 personer

¹ s. 17.

² s. 147–155.

³ s. 204, 215–216.

från ODA-länder⁴ år 2005. I denna grupp stipendiater finns personer från Ukraina och Vitryssland inräknade, vilka i slutet av året blev klassificerade som ODA-länder av OECD. Därtill finansierade Svenska Institutet 109 stipendiater från Ryssland samt 18 stipendiater från Bulgarien och Rumänien. Dessa länder är inte klassificerade som ODA-länder, men är länder med vilka Sverige har ett stipendieprogram. De av Sida finansierade stipendiaterna inom Svenska Institutets uppdrag uppgick år 2005 till 216, alla från ODA-länder. Sammanlagt finansieras stipendier till 430 studenter detta år från budgeten för utvecklingsbistånd.

Internationella programkontoret administrerar det av Sida finansierade Linnaeus-Palmeprogrammet. Antalet inresande studenter inom detta program uppgick till sammanlagt 366 studenter för läsåret 2003/2004. Av dessa var 181 heltidsstudenter under en eller två terminer och 185 personer var lärare inom ramen för ett utbyte under 3–8 veckor.

Migrationsverket har i en rapport⁵ undersökt förhållandet mellan beviljade uppehållstillstånd för studier i Sverige och faktiskt påbörjade studier. I rapporten framkommer att det kan vara upp till var fjärde person som aldrig påbörjar sina studier i landet trots att de har fått tillstånd för detta. Orsakerna till denna relativt höga andel anges vara att det är vanligt att söka till flera länder och att Sverige kanske inte är det första alternativet för många internationella studenter. En annan orsak kan vara att syftet med ansökan om visering och möjlighet att resa till Sverige egentligen var en annan än studier. Av dem som registrerat sig vid en läroanstalt var det endast 60 procent som senare registrerats för tillgodgjorda högskolepoäng.

Utredningsförslag om avgifter för utländska studerande

Studieavgiftsutredningen har i sitt betänkande⁶ presenterat förslag om införandet av avgifter för studenter från länder utanför EES som studerar på grundnivå och avancerad nivå vid svenska hög-

⁴ ODA=Official Development Assistance.

DAC-länder=Länder som av OECD:s komité för bistånd (DAC=Development Assistance Committee) har klassificerats som godkända länder för utvecklingsbistånd som kan inkluderas när givarländerna redovisar sitt totala utvecklingsbistånd. Enligt denna klassificering kan ett stipendium till en student från Etiopien räknas som utvecklingsbistånd, medan stipendiet till en bulgarisk student inte kan räknas med.

⁵ Migrationsverket (2005).

⁶ SOU 2006:7.

skolor. Utredningen föreslår att avgifterna skall täcka alla utbildningskostnader för dessa studenter, men inte mer. Införandet av avgifter för högskolestudier är inget unikt för Sverige. De enda två länderna i Europa som kommer att ha en helt avgiftsfri högskoleutbildning för studenter från länder utanför EES efter år 2007 är Norge och Grekland, under förutsättning att studieavgiftsutredningens förslag antas. Enligt utredningens förslag skall avgifter införas i Sverige den 1 januari 2008.

Utredningen pekar på vikten av att avgifter inte införs isolerade. Avgifter behöver kombineras med ett antal åtgärder för att inte riskera att antalet utländska studenter minskar. En del i detta anser utredningen vara ändrade regler för arbetskraftsinvandring så att det blir lättare för utländska studenter att stanna kvar i Sverige för att arbeta efter avslutade studier.

Utredningen berör även de biståndsfinansierade studenterna och anför:

I fråga om studenter vilkas studier finansieras av biståndsmedel är syftet att utbildningen skall utnyttjas till gagn för respektive hemland. Från den synpunkten kan hävdas att en möjlighet till förlängning av vistelsen i Sverige är olämplig. Erfarenheten visar emellertid att studenter av detta slag ofta efter avslutade studier inte beger sig till hemlandet utan till ett mera lockande tredje land. I det perspektivet finns det skäl att se den svenska insatsen som mera långsiktig och att ge möjlighet även för denna kategori studenter att stanna för arbete i Sverige och härigenom förhoppningsvis berika både det svenska arbetslivet och, på längre sikt, hemlandet.⁷

10.2 Nuvarande förhållanden

Den som beviljas uppehållstillstånd för studier⁸ vid universitet eller högskola har också rätt att arbeta under studietiden utan krav på arbetstillstånd.⁹ Det innebär att när studierna är avslutade upphör uppehållstillståndet och därmed också rätten att arbeta. Studenten skall då återvända till sitt hemland. Om studenten vill stanna i Sverige och arbeta måste ansökan om tillstånd för detta lämnas in från utlandet och tillståndet vara ordnat innan inresan i landet.¹⁰ Emellertid har det hos Migrationsverket vuxit fram praxis som innebär att den student som har haft ett uppehållstillstånd för stu-

⁷ SOU 2006:7 s. 71.

⁸ 5 kap. 10 § UtIL.

⁹ 5 kap. 2 § första stycket 6 UtIF.

¹⁰ 6 kap. 4 § UtIL.

dier under minst sex månader ges rätt att ”byta status”¹¹ samt ansöka om arbetstillstånd inifrån Sverige. Det förutsätts att ansökan om arbetstillstånd sker innan uppehållstillståndet för studier har upphört. Gäststudenters möjlighet att stanna kvar i landet bedöms av Migrationsverket som en förlängning av ett tillstånd och betraktas som en arbetsmarknadsfråga vilket innebär att en sedvanlig arbetsmarknadsprövning görs.

10.3 Överväganden och förslag

Kommittén förslag: Gäststudenter som slutfört studier motsvarande 20 högskolepoäng eller fullföljt en termin som gäststudent vid forskarutbildning skall få söka uppehålls- och arbetstillstånd inifrån Sverige. Gäststudenter som har grundläggande behörighet till forskarutbildning skall få tillstånd att arbeta utan att genomgå en arbetsmarknadsprövning.

De utländska studenterna bidrar till att internationalisera både högskolemiljön och det svenska samhället i stort. Dessa studenter torde som grupp representera ett väl kvalificerat arbetskraftsutbud. Tillgången på denna arbetskraft bör Sverige, i ett allt mer kunskapsintensivt samhälle, kunna ta till vara. När kommittén övervägt vilka villkor som skall gälla för ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd har vi utgått från Migrationsverkets praxis, dvs. krav på sex månaders högskolestudier. Vi föredrar dock att detta uttrycks som 20 högskolepoäng.

Kommittén anser att målet för gäststudenter måste vara att de skall slutföra sina studier. När en student avbryter sina studier, oberoende om det är en gäststudent eller ej, innebär det att en offentligt finansierad studieplats har upptagits utan att det har lett till en examen. Likväl anser vi att ett krav på fullföljda studier för möjlighet att söka arbetstillstånd skulle vara alltför långtgående vad gäller gäststudenters rätt att ansöka om tillstånd att arbeta i vårt land. Vi begränsar oss därför till att ställa som villkor att 20 poängs studier skall ha fullföljts för att arbetstillstånd skall få sökas inifrån landet.

Gäststudenter från tredjeland som finansieras via det skattefinansierade biståndet har krävt ett särskilt övervägande av kom-

¹¹ Det vill säga i det här fallet övergå från att ha ett uppehållstillstånd baserat på studier till att få ett tillstånd baserat på arbete.

mittén. Det ursprungliga syftet med finansieringen av dessa studenter är att de skall återvända till sina hemländer och med sina nyförvärvade kunskaper bidra till utvecklingen där. I praktiken återvänder en del, medan andra reser vidare till ett annat land än sitt hemland.¹² I internationell forskning kring migration och utveckling framhålls att återvändande med ny kunskap är en utvecklingsfaktor. Samtidigt framhålls att ett återvändande kan ske senare i en flyttkedja när erfarenheten och kunnandet har utvecklats ytterligare samt att kunskapsöverföring kan ske på annat sätt än genom ett fysiskt återflyttande. Kommittén anser att gruppen biståndsfinansierade gäststudenter i Sverige inte skall särbehandlas utan skall vad gäller möjligheterna att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd för anställning behandlas på samma sätt som övriga gäststudenter från tredjeländ.

Genom införandet av ett EG-direktiv i svensk rätt skall det ges möjlighet att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier om förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger.¹³ Det finns i dag inte något egentligt system för rapportering från lärosätena om studenter som inte påbörjar eller avbryter sina studier. En uppföljning av Migrationsverkets ovan nämnda rapport planeras dock i syfte att utveckla kontakterna mellan berörda myndigheter och organisationer för att uppnå en bättre kvalitet i beslutsunderlaget.

Kommittén anser vidare att undantag från kravet på arbetsmarknadsprövning kan göras för gäststuderande som innehar grundläggande behörighet för forskarutbildning. Förslaget skall ses mot bakgrund av att det råder internationell konkurrens om personer med denna utbildningsbakgrund. Som kommittén tidigare redovisas antas det inom en snar framtid råda brist på utbildade personer inom vissa sektorer på arbetsmarknaden, trots att det idag finns akademikerarbetslöshet inom vissa områden.¹⁴ Genom att undanta personer från arbetsmarknadsprövningen som är högutbildade eller har slutfört sin utbildning i Sverige underlättas rekryteringen av sådan arbetskraft, samtidigt som attraktionskraften till den svenska högskolan stärks. Gäststudenter är en arbetskraft som generellt sett är mycket rörlig och villig att söka sig till andra länder om Sverige inte kan erbjuda tillräckligt kvalificerade arbeten. Någon

¹² Den största gruppen personer i Sverige som söker tillstånd att immigrera till Kanada är gäststudenter och gästforskare som utbildats i Sverige.

¹³ Prop. 2005/06:129. Lagen träder i kraft 1 januari 2007.

¹⁴ Se kap. 2 samt SOU 2005:50.

övervägande risk för att ett överutbud av utländska akademiker kommer att uppstå som följd av undantaget bedömer kommittén inte föreligga.

11 Tillstånd för näringsidkare

11.1 Näringsidkares migration – en del av den ekonomiskt betingade migrationen

Kommitténs huvudsakliga uppdrag är att lämna förslag som rör tillstånd för *arbetstagare* från tredjeländ som vill arbeta i Sverige. Den samlade överblick av de samhällsliga effekterna av ekonomiskt betingad migration skulle emellertid bli ofullständig om inte hänsyn även tas till de personer som har för avsikt att starta företag i Sverige. I förlängningen kan invandring av näringsidkare bidra till att täcka bristen av yrkeskunnigt folk inom vissa yrken eller branscher. I många fall är invandring av näringsidkare nära besläktad med arbetskraftsinvandring, exempelvis kan en hantverkare vara såväl egenföretagare som anställd eller underleverantör till olika större projekt.

De personer som genom investeringar etablerar en rörelse och själva vill bosätta sig i Sverige utgör en del av invandringen till Sverige. Dessa personer skapar ett viktigt tillskott av kapital och idéer vilka kan skapa sysselsättning och gynna tillväxten.

Med näringsidkare menas den som yrkesmässigt erbjuder vara, tjänst eller annan nytta till personer, huvudsakligen för enskilt ändamål (konsumenter). Som näringsidkare betraktas den som självständigt bedriver en verksamhet av ekonomisk karaktär i viss omfattning. Verksamheten organiseras vanligen i bolag, men den kan också bedrivas av fysiska personer, ensamma eller med anställda.

Begreppet näringsidkare använder vi här om personer vilka äger eller är delägare i näringsverksamhet som de är personligen verksam i och som de har ett väsentligt inflytande över.

11.2 Nuvarande förhållanden

Näringsidkare från EES

För medborgare från EES gäller principerna om fri rörlighet. Sedan EG-direktivet om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier genomförts år 2006 i svensk rätt innebär det att egenföretagare får en uppehållsrätt.¹

Nuvarande regler för näringsidkare från tredjeländ

I utlänningslagen stadgas, vilket är av relevans för uppehållstillstånd för näringsidkare, att ”en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning” får beviljas uppehållstillstånd.² Av uttalandena i förarbetena till motsvarande äldre bestämmelse framgår att det krävs realistiska företagsplaner och att den sökande har tillräcklig egen försörjning för att leva i Sverige under minst ett år. Den som kunnat försörja sig av verksamheten kan efter två år få permanent uppehållstillstånd. Av förarbetena framgår dessutom att tillståndsprövningen bör ske i *generös anda* och ses som ett led i internationellt utbyte. Detta gäller inte minst fria yrkesutövare verksamma inom kultursektorn. En utgångspunkt skall vara att försörjningen är tryggad.³ Praxis från Utlänningsnämnden lägger fast att innebörden av försörjningskravet för det första året är att personen i fråga har medel motsvarande Socialstyrelsens normer för skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen. Även medel för bostadskostnad skall finnas. I de fall sökanden har familj ökar försörjningskravet. Den som åsidosätter elementära skyldigheter för företagare eller bolag i Sverige kan vägras förlängt uppehållstillstånd.⁴

Enligt den praxis som utarbetats inom Migrationsverket krävs för att få uppehållstillstånd som näringsidkare att en företagsekonomisk värdering skall visa att företagsplanerna är realistiska och att företaget enligt en professionell bedömning kan förväntas uppnå en tillfredsställande lönsamhet. Som underlag för bedömningen skall den som söker uppehållstillstånd som näringsidkare

¹ 3 a kap. 3 § UtlL.

² 5 kap. 5 § andra stycket UtlL.

³ Prop. 1983/84:144 s. 78–82.

⁴ Se UN 245-94.

uppvisa handlingar som visar att det finns kapital till etablering eller köp av rörelsen, tillräckligt med medel för att sökanden skall 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 skall de två senaste årens årsredovisningar presenteras.

Uppehållstillstånd ges vanligen för ett år åt gången under en provotid på två år. I några undantagsfall ges tillstånd för sex månader. Vid en första ansökan om förlängning av uppehållstillståndet kontrolleras att företaget startats, att det registrerats och att sökanden kan försörja sig. Vid andra förlängningsansökan kontrolleras ånyo försörjningsförmågan, att företaget drivs enligt redovisad plan och att erforderliga tillstånd finns för verksamheten. Under förutsättning att det går att försörja sig på rörelsen kan sökanden efter dessa två år beviljas permanent uppehållstillstånd. Medföljande familjemedlemmar kan få uppehållstillstånd för samma tid som näringsidkaren om deras försörjning är tryggad. Förstagångsansökan lämnas in till en utlandsmyndighet och prövas av Migrationsverket.

Utöver att uppfylla villkoren för uppehållstillstånd skall en näringsidkare iaktta regler på andra relevanta områden. Bland dessa kan nämnas bl.a. kravet för näringsidkare på registrering för F-skattesedel. Dessutom skall registrering ske i handelsregistret för enskild näringsidkare eller handelsbolag och i bolagsregistret för styrelseledamot eller verkställande direktör i aktiebolag.

Sammantaget innebär nuvarande reglering på området att den som kan försörja sig och sin familj på rörelsen beviljas ett uppehållstillstånd.

Antalet invandrade näringsidkare till Sverige

Antalet ansökningar om att invandra till Sverige som näringsidkare är få, under de senaste tre åren i storleksordningen 150 ansökningar per år. Migrationsverkets statistik för år 2003–2005 visar att 233 personer⁵ blev beviljade tillstånd under tidsperioden med skälet eget företagande som grund för ansökningen.

⁵ Se bilaga 8.

Av dem som fick tillstånd var 167 egenföretagare och övriga 66 fick sitt tillstånd beviljat av andra skäl⁶. Av det totala antalet sökande under tidsperioden var det således drygt en tredjedel som fick ett tillstånd grundat på eget företag. Endast en näringsidkare beviljades permanent uppehållstillstånd vid förstagångsansökan, medan resterande 166 beviljades temporärt uppehållstillstånd med uppskjuten invandringsprövning⁷. Enligt uppgifter från Migrationsverket beviljas de flesta näringsidkare permanent uppehållstillstånd efter prövotiden på två år. Verkets bedömning är att så stor andel som 80–90 procent kvalificerar sig för övergången till permanent uppehållstillstånd. Detta innebär att Sverige under den här tidsperioden har fått ett tillskott av näringsidkare genom invandring på i storleksordningen 140 personer.

Innan inträdet i unionen hade Polen många ansökningar, vilka efter anslutningen till EU hanteras genom det regelverket.

Av medborgare från länder utanför EU/EES och Schweiz som år 2005 *beviljats* uppehållstillstånd som egna företagare dominerar medborgare från Kina (37 personer), Libanon (15 pers.), Syrien (13 pers.), Iran (8 pers.) och Turkiet (8 pers.). Andelen av ansökningarna från ett land som beviljas kan skilja sig åt mellan länder. Exempelvis beviljas ca hälften av ansökningarna från Kina, medan andelen är betydligt lägre för ansökningar från Turkiet. Ett mönster har varit att medel- och låginkomstländer dominerar också bland de länder där en eller ett par personer under perioden beviljats tillstånd som egenföretagare.

Det finns en tydlig könsfördelning av invandrade näringsidkare till Sverige. Fyra av fem ansökningar kommer från män. Kvinnor och mäns ansökningar beviljas i ungefär samma grad.

Svårigheter vid tillämpningen av gällande regelverk

Migrationsverket har till kommittén framfört önskemål om förbättringar rörande regelverket för uppehållstillstånd för näringsidkare. Regelverket anses vara otydligt. Det anses också vara svårt att hitta en balans mellan en generös inställning och bedömningen av om företaget är seriöst och kommer att bära sig. Det förekommer att tillstånd som näringsidkare söks för att försöka kringgå invandringsbestämmelserna för familjeanknytning, vanligtvis

⁶ Med andra skäl avses bl.a. anknytning, olika arbetsmarknadsskäl, annan temporär vistelse m.m.

⁷ Se avsnitt 7.2.2 för en redogörelse för innebörden av uppskjuten invandringsprövning.

genom att köpa in sig i en befintlig rörelse. Migrationsverket anser dessutom att försörjningskravet under det första året borde vara högre än socialbidragsnorm eftersom socialbidragsnormen är tänkt som ett tillfälligt stöd och inte är en ekonomisk nivå som en person och hans/hennes familj skall leva på under någon längre tid.

Tillståndsärenden rörande näringsidkare är av mycket olika art. Det kan röra allt ifrån en person som vill köpa in sig i en släktings rörelse till ett stort internationellt företag. Enligt Migrationsverket rör ärenden om uppehållstillstånd för näringsidkare oftast egenföretagare som avser att idka rörelse av mindre omfattning. I de fall verket avslår ansökan rör det sig ofta om att sökanden avser förvärva en del av befintlig rörelse av mindre slag. Många sökande saknar dessutom erfarenhet av att driva sådan rörelse som ansökan avser och de bedöms ofta ha svårt att uppfylla självförsörjningskravet.

11.3 Andra länders invandring av näringsidkare

En jämförelse med andra länder om de system som tillämpas beträffande möjligheterna för utlänningar att idka näring visar att det i många länder ställs höga krav.

Storbritannien

Entreprenörer ges tillstånd för en period på 18 månader, vilket sedan omprövas under fyra år. För att få söka tillstånd måste den sökande uppvisa att två heltidsarbeten kan skapas, finansieringen för de första sex månaderna är ordnad, försörjningskravet är uppfyllt, företaget är registrerat i Storbritannien samt att den sökande äger minst fem procent av aktierna eller andelarna i företaget. Uppfylls dessa krav bedöms den sökande därefter med hjälp av ett poängtest.

Tyskland

Sedan den 1 januari 2005 gäller att ett första begränsat uppehållstillstånd ges för tre år, därefter utvärderas verksamheten innan det obegränsade bosättningsstillståndet ges. De tre inledande åren skall fungera som en kvalificeringsperiod för ett permanent tillstånd.

Krav ställs att entreprenören skall investera minst € 1 miljon⁸ i verksamheten och att efter tre år ha skapat, förutom till sig själv, tio nya arbetstillfällen.

USA

Så kallade arbetsskapande investerare får årligen 7,1 procent (ca 10 000) av de totala arbetsbaserade kvottillstånden. Dessa tillstånd ges om den sökande investerar i arbetsskapande investeringar med en summa mellan US\$ 500 000–1 000 000⁹ beroende på graden av arbetslöshet som råder i det geografiska området där investeringarna sker. Investeringen måste generera minst tio nya arbetstillfällen exkluderat investeraren och dennes familj.

Australien

Kraven på en entreprenör i Australien beror på om den sökande har fått s.k. sponsring av delstaten där rörelsen skall etableras. Om så är fallet sänks kraven, men generellt krävs att den sökande har en god dokumenterad erfarenhet av att driva företag, gör en betydande investering i landet (A\$ 1,5 miljoner¹⁰), har sin försörjning ordnad och inte är äldre än 45 år. Efter fyra år omprövas tillståndet och kan övergå till permanent.

Kanada

Kanada skiljer på investerare, entreprenörer och ”self-employed persons”. Gemensamt för sökande oavsett invandringsgrund är att de måste uppnå en viss nivå i det kanadensiska poängtestet. *Investerare* skall investera minst CDN\$ 400 000¹¹ i en statlig fond, ha en väl dokumenterad erfarenhet av att driva en rörelse samt uppfylla ett finansiellt mål. Kraven ser lite olika ut beroende på i vilken region investeringen görs. *Entreprenörer* måste uppvisa väl dokumenterad erfarenhet av att driva en rörelse, uppfylla ett finansiellt mål samt skapa minst ett arbetstillfälle under de tre första

⁸ motsvarar ca 9,5 miljoner SEK.

⁹ motsvarar ca 4–8 miljoner SEK.

¹⁰ motsvarar ca 8,9 miljoner SEK.

¹¹ motsvarar ca 2,7 miljoner SEK.

åren för att kvalificera sig för permanent bosättning. Ett avtal med staten måste ingås där den sökande försäkrar att dessa mål kan uppfyllas. Med *self-employed* avses idrottsmän, kulturarbetare och personer som köper och driver en farm i landet. Dessa personer är mycket få till antalet och ett strikt självförsörjningskrav tillämpas.

11.4 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Tidsbegränsat uppehållstillstånd skall få beviljas den som vid nyetablering eller uppköp av befintlig verksamhet uppvisar, förutom nu gällande krav, en dokumenterad erfarenhet av att driva företag och/eller utbildning eller erfarenhet inom företagets verksamhetsområde. Avser förvärvet del av befintlig rörelse skall förvärvet, förutom att uppfylla kraven vid nyetablering eller uppköp, omfatta *minst 50 procent av rörelsen* och den sökande skall vara ekonomiskt verksam i företaget. Den sökande skall vidare ha någon ledningsuppgift i företaget och/eller tillföra kompetens som är nödvändig för företagets överlevnad eller expansion.

Kommitténs bedömning är att det inte finns några vägande skäl för att införa större förändringar i reglerna avseende invandring av näringsidkare till Sverige. Tidsbegränsade uppehållstillstånd skall även i fortsättningen beviljas inom ordningen för s.k. uppskjuten invandringssprövning. Liksom i dag bör det första tillståndet normalt beviljas för ett år och sedan kunna förlängas med ytterligare ett år om sökanden kan försörja sig och inte några andra skäl talar emot ett fortsatt tillstånd. Efter två år bör i regel ett permanent uppehållstillstånd kunna beviljas om den sökande kan försörja sig på sin verksamhet. Den genomgång som kommittén gjort av villkoren för invandring i några andra länder visar att de svenska reglerna inte kan anses vara begränsande för näringsidkares möjligheter att invandra till vårt land. Kommitténs bedömning är att den relativt begränsade omfattningen av invandrade näringsidkare inte kan härledas till hur regelverket är utformat utan troligtvis har andra orsaker.

11.4.1 Nyetablering, uppköp eller delägarskap

Kommitténs ambition är att antalet invandrade näringsidkare skall öka och av denna anledning kan det vara värt att ta tillfället i akt att se över om reglerna kan förtydligas. De problem som Migrationsverket lyfter fram har övervägts av kommittén. Samtidigt finns det anledning att framhålla att det hittills handlat om i storleksordningen ca 150 ansökningar per år. Kritiken mot dagens regelverk grundar sig delvis på att vissa personer beviljas uppehållstillstånd som näringsidkare på allt för svaga grunder. Detta kan i en förlängning skapa misstro mot systemet om personer hamnar i en situation där de inte kan försörja sig på sitt företag.

Invandring av personer som vill satsa kapital här genom uppköp av hela, eller delar av, rörelser utgör i dag en betydande del av ansökningarna om invandring till Sverige som näringsidkare. Investeringar gjorda från utlandet är generellt sett mycket värdefulla för den svenska ekonomin och det är en uttalad strävan från myndigheterna att underlätta dessa investeringar. Invandring av investerare dvs. personer med en summa pengar för investering som ansöker om bosättning, kan dock vara förknippad med vissa problem. Erfarenheter från andra länder tyder på att kriminella nätverk ibland försöker etablera företag på detta sätt. Även misstankar om penningtvätt kan förekomma. Dessa förhållanden kan inte oreserverat överföras på Sverige, men måste beaktas. I exempelvis Kanada ställs tydliga och väl utarbetade krav på dokumentation och redogörelse för hur förvärvet av den tilltänkta investeringen gått till.

Kommittén anser att ett sätt att förtydliga villkoren för att invandra som näringsidkare till Sverige är att skilja på de fall där företagaren äger och ansvarar för hela verksamheten (nyetablering eller uppköp) och de fall där personen går in i ett delägarskap.

Upphållstillstånd för näringsidkare som äger och ansvarar för hela verksamheten (nyetablering eller uppköp)

Enligt gällande regelverk skall den sökande uppvisa realistiska företagsplaner, en förväntad tillfredsställande lönsamhet, en noggrann redogörelse för företagsplanerna, kapital för etablering eller köp samt vid köp av företag de senaste två årens årsredovisningar.

Kommittén finner ingen anledning att föreslå ändringar av dessa krav.

Kommittén föreslår att den sökande skall, förutom ovan beskrivna rekvisit, ha en dokumenterad erfarenhet av att driva företag och/eller en utbildning eller erfarenhet inom företagets verksamhetsområde. Genom detta krav bör uppenbart ogrundade ansökningar kunna hanteras på ett enklare sätt.

En utgångspunkt i tillståndsbedömningen skall vara att försörjningen är tryggad. Dagens krav på självförsörjning är enligt rådande praxis socialbidragsnormen. I de fall den sökande har familj skall försörjningskravet öka. Även medel för bostadskostnad skall finnas. Som beskrivits ovan är socialbidragsnormen ett tillfälligt stöd och inte en ekonomisk nivå som en person bör leva på under någon längre tid. Kommittén anser att kravet på försörjning bör ha ett mer långsiktigt perspektiv än socialbidragsnormen har.

Uppehållstillstånd för näringsidkare som avser att ingå delägarskap i befintlig rörelse

När det gäller personer som avser att förvärva en del av en befintlig rörelse anser kommittén, utöver ovan ställda krav för nyetablering eller uppköp, att förvärvet skall innebära ett ägande på minst 50 procent av rörelsen och att personen skall vara ekonomiskt verksam i företaget. Den sökande skall vidare ha någon ledningsuppgift i företaget och/eller tillföra företaget kompetens som är nödvändig för företagets överlevnad eller expansion.

11.4.2 Handläggningen hos Migrationsverket

Antalet ansökningar om invandring som näringsidkare uppgår i dag till ca 150 personer per år. Migrationsverket har svårigheter att göra företagsekonomiska bedömningar eftersom denna kompetens ligger utanför Migrationsverkets kärnverksamhet. Kommittén anser att Migrationsverket bör tillföras nödvändig kompetens för företagsekonomiska bedömningar, t. ex. genom att samverka med andra myndigheter som ALMI eller RSV. Migrationsverket bör också i denna tillståndsprövning ta hänsyn till om främjandemyndigheter som Invest in Sweden Agency (ISA) varit inkopplade på ärendet. Kommittén anser att det är en fördel om tillståndsgiv-

ning och främjandeverksamhet sker i nära samordning med varandra.

Begreppet "generös anda"

Av uttalandena i förarbetena till nu gällande lag framgår att prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd från egna företagare och fria yrkesutövare bör ske i *generös anda* och ses som ett led i internationellt utbyte. Detta gäller inte minst när det gäller författare, konstnärer och andra kulturellt verksamma fria yrkesutövare. En tolkning av begreppet "generös anda" i kombination med att upprätthålla den reglerade invandringen kan ibland leda till problem. Kommittén menar att avsikten med att erbjuda näringsidkare en möjlighet att invandra till Sverige är att dessa personer kan anses bidra till landets ekonomiska utveckling.

Uppföljning av invandring av näringsidkare till Sverige

Kommittén har i sitt arbete uppmärksammat de svårigheter som finns gällande statistik och uppföljning av tillstånd för näringsidkare. Det är viktigt att relevanta uppgifter samlas in och redovisas på ett sådant sätt att utfallet av regelverket kan följas upp och revideras. Kommittén anser därför att Migrationsverket bör få i uppdrag att i sina databaser och statistik redovisa och följa upp invandringen av näringsidkare.

11.4.3 Informationsinsatser behövs för att marknadsföra möjligheterna för näringsidkare att invandra till Sverige

Kommittén konstaterar att nuvarande system, i en internationell jämförelse, förefaller förhållandevis gynnsamt vad gäller villkoren att få uppehållstillstånd som näringsidkare. Regelverket bör kunna betraktas som en resurs att utnyttja i marknadsföringen av Sverige. För att uppnå en ökad invandring av näringsidkare bör informationsinsatser stärkas om de villkor som gäller för att invandra till Sverige som näringsidkare. Informationen kan lämpligen kanaliseras via de myndigheter som arbetar med att marknadsföra Sverige i utlandet så som t.ex. Invest in Sweden Agency (ISA) och Sveriges

utlandsmyndigheter. Sådan information bör utgöra en del av myndigheternas löpande verksamhet.

11.5 Hjälp och stöd för invandrade näringsidkare

En väsentlig fråga är vilken hjälp och vilket stöd en företagare från tredjeland kan få för att hantera de specifika svenska förhållandena. Det finns redan i dag olika former av stöd att få för dem som vill starta ett företag i Sverige. Flera olika myndigheter finns som har som mål att underlätta för personer som avser starta företag i landet. Vi ser inga hinder för medborgare från tredje land som vill undersöka sina möjligheter att starta företag i Sverige att använda någon av dessa informationskanaler.

Invest in Sweden Agency (ISA) är en myndighet under Utrikesdepartementet med uppgift att främja utländska direktinvesteringar till Sverige. Genom information och kontakter medverkar ISA aktivt till att utländska företag i olika former investerar eller samverkar med svenska företag för att få till stånd investeringar i Sverige. ISA tillhandahåller tjänster och informationsmaterial kostnadsfritt, besvarar förfrågningar från utländska investerare och företag som planerar att etablera sig eller expandera i Sverige samt hjälper till att etablera kontakt med myndigheter, kommuner eller privata aktörer. Information finns elektroniskt på hemsidan på sex språk.¹²

Verket för näringslivsutveckling (Nutek) är Sveriges nationella myndighet för frågor som rör näringslivets utveckling och har en bred kunskap inom området. Nutek skall bidra till fler nya företag, fler växande företag och fler starka regioner och därmed främja en hållbar ekonomisk tillväxt i hela landet. Verket erbjuder rådgivning och stöd på telefon och genom företagets elektroniska entreprenörsguide. Information på hemsidan finns på svenska och engelska.

Insamlingsstiftelsen IFS¹³ rådgivningscentrum erbjuder information, råd och stöd för att stimulera till företagande och stärka kompetensen hos invandrargrupper. Syftet med verksamheten är att hjälpa invandrare att starta och utveckla företag i Sverige. IFS

¹² Svenska, tyska, franska, engelska, japanska och kinesiska.

¹³ Insamlingsstiftelsen IFS rådgivningscentrum startade 1996 som en ideell förening i Stockholm under namnet Internationella företagarföreningen i Sverige. Idén med att starta upp verksamheten var att hjälpa invandrare att starta egna företag i det nya landet. Det unika med idén var att rådgivarna i organisationen skulle verka med sina språkkunskaper, sin kulturella kompetens och med kunskap i de branscher där de flesta invandrare startade företag.

företagsrådgivare skall motverka de svårigheter invandrare kan ha gällande språk samt lagar och regler i det svenska samhället. IFS finns idag på 15 platser i landet och ger rådgivning på 28 olika språk. Informationen finns elektroniskt på hemsidan på 11 olika språk.¹⁴

Kommittén har övervägt om ytterligare stödfunktioner bör inrättas som ett led i att göra Sverige mer attraktivt för näringsidkare från tredjeland. Sådana åtgärder måste noga övervägas så att inte en diskriminerande effekt uppnås som ger konkurrensfördelar för just denna grupp.

¹⁴ Dessa språk är svenska, engelska, arabiska, franska, persiska, spanska, ryska, serbiska, kroatiska, bosniska och turkiska.

12 Asylsökande och arbetsmarknaden

Enligt kommittédirektiven skall kommittén studera sambandet mellan regelverket för arbetskraftsinvandring och det för asyl och skyddsbehövande i övrigt. Detta skall göras med utgångspunkten att asylrätten inte får urholkas. Kommittén har i uppdrag att utvärdera systemet med asylsökandes undantag från kravet på arbetstillstånd och överväga eventuella förändringar.

12.1 Utvärdering av systemet med undantag för vissa asylsökande från skyldigheten att ha arbetstillstånd

Asylsökande kan undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Migrationsverket bedömer att beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. I normalfallet skall den sökande ha fyllt 16 år vid beslutstillfället. Den sökande behöver inte själv agera för att få undantaget från att ha arbetstillstånd, ett s.k. AT-UND, genom att till exempel ansöka eller visa upp ett arbetserbjudande. Migrationsverket fattar inget förvaltningsrätligt beslut i egentlig mening utan utfärdar endast ett bevis som visar att den sökande är undantagen från skyldigheten att inneha arbetstillstånd.¹ Som grund för sin bedömning använder Migrationsverket de genomsnittliga handläggningstiderna vid tillfället i fråga för personer med samma medborgarskap. Om Migrationsverket har bedömt att handläggningstiden skulle understiga fyra månader men det visar sig att den faktiska handläggningstiden blir längre, görs en omprövning och bevis om AT-UND utfärdas, även i detta fall utan att den sökande själv begär det. Undantaget från arbetstillstånd gäller fram till dess att beslut i asylärendet vun-

¹ Att en asylsökande har rätt att arbeta under väntetiden skall framgå av en textsträng på det plastkort (LMA-kort) som alla asylsökande som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande (LMA) får. Kortets giltighetstid kan variera mellan tre, fyra och sex månader.

nit laga kraft. Om ett beslut om avvísning eller utvisning bedöms inte kunna verkställas med tvång på grund av förhållandena i mot-
tagarlandet, gäller undantaget dock fram till dess att utlänningen
lämnar landet.²

12.1.1 Bakgrund

Före år 1992 var det inte möjligt för asylsökande att arbeta på den
reguljära arbetsmarknaden. Ett direktiv till en utredning om asyl-
sökandes möjligheter att arbeta utfärdades den 12 september 1991.
Uppdraget var att pröva under vilka förutsättningar, och på vilka
villkor, asylsökande borde få arbeta medan de väntar på beslut om
uppehållstillstånd. Resultatet av den särskilde utredarens arbete³
inväntades emellertid inte, utan regeringen beslöt att frågan skulle
utredas inom kulturdepartementet med förtur. Detta resulterade i
att regeringen beslutade att den 1 juli 1992 ändra utlänningsförord-
ningen för att göra det möjligt för asylsökande att under väntetiden
arbeta, om handläggningstiden beräknades överstiga fyra månader.

Motivet till ändringen var att det ansågs destruktivt för den
enskilde individen att tvingas till passivitet om väntetiden blev lång.
En lång väntetid befarades medföra att det blev svårare för de asyl-
sökande att komma in på arbetsmarknaden, om deras ansökan om
uppehållstillstånd beviljades. Ett annat motiv var att möjliggöra för
de asylsökande att bidra till sin egen försörjning. Dessutom fanns
farhågan att många sysslösa asylsökande riskerade att ge den
svenska allmänheten en negativ bild av asylsökande i allmänhet.⁴

Regeringen menade dock att en generell rätt för alla asylsökande
att omedelbart börja arbeta sedan asylansökan gjorts skulle kunna
leda till en inte obetydlig ökning av antalet asylsökande. Det skulle
för en del personer utan egentliga asylskäl kunna framstå som ett
lockande alternativ att ansöka om asyl i Sverige och därmed få rätt
att arbeta här under en begränsad tid. Skälen till att söka asyl skulle
därmed vara relaterade till arbetsmarknaden istället för behovet av
skydd. En ökning av antalet asylsökande utan asylskäl skulle genom
detta bidra till att urholka asylrätten. En sådan negativ utveckling
ansågs dock vara möjlig att undvika, om rätten att arbeta begränsa-
des till asylsökande med långa väntetider. Sökande utan egentliga

² 5 kap. 4 § UtlF.

³ SOU 1992:69.

⁴ Ku92/1296/R.

skäl skulle i och med detta inte få någon rätt att arbeta, eftersom deras ansökningar bedömdes kunna handläggas väsentligt snabbare än ansökningarna från personer med mer svårbedömda skäl.

Under den tid asylsökande med långa väntetider haft rätt att arbeta med stöd av AT-UND har stora förändringar skett när det gäller omfattningen av antalet asylsökande till Sverige och hur deras skäl för asyl har kunnat prövas.

12.1.2 Antalet asylsökande med AT-UND

Samma år som rätten för asylsökande att arbeta infördes intensifierades oroligheterna i det forna Jugoslavien. Konsekvensen av detta var att det genomsnittliga antalet asylsökande i Sverige ökade kraftigt, från ca 30 000 år 1991 till över 80 000 år 1992.⁵ Därefter sjönk antalet och nådde sin lägsta nivå år 1996 då 6 000 personer sökte asyl. Antalet ökade sedan igen och nådde en ny kulmen år 2002 med 33 000 asylsökande. Samtidigt har ursprungsländerna för asylsökande, och därmed skälen som anförs för asyl, förändrats över tiden. Under de senaste tre åren har antalet asylsökande minskat och under år 2005 uppgick antalet till 17 500. Antalet personer som har kommit hit för att söka asyl har alltså varierat stort över tiden. Orsakerna bakom detta är att hänföra såväl till utveckling och förhållanden i ursprungsländerna som till förändringar i mottagarländernas asylpolitik.

Kommitténs arbete med att utvärdera systemet med AT-UND har försvårats i och med att Migrationsverket inte fört någon löpande statistik över antalet personer som beviljats AT-UND eller hur många asylsökande som faktiskt arbetar med stöd av detta undantag. Det finns en del uppgifter för de allra senaste åren, men ingen samlad dataserie som är nödvändig för att kunna följa utvecklingen över tiden och utvärdera eventuella samband med asyldrätten.

Under år 2005 medgavs 4 045 personer AT-UND, vilket utgjorde drygt 40 procent av alla nya asylsökande i förvärvsarbete åldrar.⁶ Det fanns 6 005 inskrivna asylsökande med AT-UND vid slutet av samma år. När det gäller statistik om hur många av de asylsökande som arbetar med stöd av AT-UND finns inga helt

⁵ Se figur i bilaga 8.

⁶ Detta gäller ärenden för personer 16–64 år exklusive omedelbart avvisade och avvisade enligt Dublinkonventionen. Källa: Migrationsverket.

tillförlitliga uppgifter. I samband med en uppföljning som Migrationsverket har gjort av den s.k. organiserade verksamheten, vid vilken en genomgång görs av de asylsökandes deltagande i olika aktiviteter, uppskattades att antalet personer som hade eget arbete på öppna arbetsmarknaden i november 2005 uppgick till 715 personer.⁷ Dessa uppgifter pekar på att i storleksordningen drygt en tiondel av de asylsökande med AT-UND hade arbete under slutet av detta år.⁸ Det skall betonas att detta är mycket ungefärliga uppgifter.

Det finns andra uppgifter som kan ge antydningar om konsekvenserna av systemet med AT-UND. Som tidigare påtalats var tanken att ge rätten att arbeta endast till asylsökande med långa väntetider. Detta för att motverka att asylrätten skulle missbrukas. Centralt i sammanhanget blir därför handläggningstidernas utveckling. Det är inte bara de genomsnittliga tiderna som bör beaktas, utan även andelen av de asylsökande som hade en handläggningstid som var kortare än fyra månader, eftersom detta har ett direkt samband med tidsgränsen för att ges AT-UND.

Handläggningstiderna är till viss del beroende av antalet asylsökande eftersom de ekonomiska och personella tillskott som de handläggande myndigheterna behöver när antalet asylsökande ökar sker med viss eftersläpning i tiden. Av uppgifter rörande de senaste femton åren framgår att tiderna ökade kraftigt under början av 1990-talet i och med att antalet asylsökande ökade kraftigt.⁹ Handläggningstiderna sjönk under perioden 1995–1996 då antalet nya asylsökande också var som lägst. Därefter har de ökat relativt kraftigt och har under perioden 1997–2005 legat på en konstant hög nivå. Handläggningstiderna är betydligt längre under senare år än i början av 1990-talet när systemet med AT-UND infördes. Den genomsnittliga handläggningstiden för år 2004 är avvikande eftersom den är relativt hög. Detta förhållande förklaras av att Migrationsverket fick extra medel för att avgöra gamla ärenden samt att äldre ärenden prioriterades inom den ordinarie verksamheten.¹⁰ När

⁷ Migrationsverkets årsredovisning 2005, s. 15. För år 2005 har dessa uppgifter erhållits från ett datasystem där mottagningshandläggarna registrerar uppgifter om de asylsökande.

⁸ Under år 2004 gavs AT-UND till 9 539 personer, vilket utgjorde 84 procent av alla nya asylsökande i åldrarna 16–64 år (exklusive omedelbart avvisade och avvisade enligt Dublin-konventionen). I november 2004 hade 666 av dem arbete enligt Migrationsverkets årsredovisning 2004, s. 25. För år 2004 gjordes denna undersökning med hjälp av en enkätundersökning riktad till mottagningshandläggarna.

⁹ Se tabell i bilaga 8.

¹⁰ Migrationsverkets årsredovisning 2004.

dessa äldre ärenden avslutades ökade den genomsnittliga handläggningstiden.

Hur många asylsökande som får AT-UND beror på hur stor andel av de asylsökande som beräknas få en handläggningstid som överstiger fyra månader. Från och med år 1999 finns uppgifter över andelen avgjorda asylärenden inom fyra månader i första instans.¹¹ Även dessa uppgifter gäller för personer i förvärvsarbetande åldrar (16–64 år). Andelen asylärenden med korta handläggningstider har varierat mellan åren, men tenderar över lag att bli längre. Under år 2005 var det dock en större andel ärenden som tog kort tid än vad som var fallet under året innan. Migrationsverket vidtog särskilda åtgärder för att korta handläggningstiderna under år 2005 och 19 procent av alla ärenden kunde avgöras inom fyra månader.¹²

Ett problem som blivit allt vanligare och som kan riskera att förlänga handläggningstiderna är frånvaro av identitetsdokument. Under år 1999 var det 65 procent av de asylsökande, exklusive omedelbart avvisade, i åldrarna 16–64 år som inte hade pass eller andra identitetshandlingar.¹³ Under år 2005 var andelen 91 procent. Handläggningen av dessa ärenden är mycket resurskrävande och påverkar i hög grad handläggningstiderna. Avsaknaden av identitetshandlingar kan antas spela störst roll för den långa handläggningstiden för de ärenden som annars skulle gå snabbt att handlägga.

Utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut (SOU 2003:25) har föreslagit att asylsökande som saknar identitetshandlingar och som inte samarbetar när det gäller att fastställa sin identitet eller för att få nya resehandlingar, inte fullt ut skall få samma förmåner som andra grupper som söker asyl. Utredningens förslag är att denna grupp inte skall kunna undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Den första motiveringen till förslaget är att det kan finnas ett samband mellan den ökade asylinströmningen och möjligheten för asylsökande att arbeta. Utredningen pekar på att förhållandena ser annorlunda ut nu jämfört med när de asylsökande gavs denna rättighet. Inströmningen av asylsökande har ökat betydligt, liksom andelen dokumentlösa. Om personen inte har några identitetshandlingar är det svårt att fatta snabba beslut, framför allt om det

¹¹ Se tabell i bilaga 8

¹² Detta gäller ärenden för personer 16–64 år exklusive omedelbart avvisade och avvisade enligt Dublinkonventionen.

¹³ Se tabell i bilaga 8.

även är oklart vilket land som är den sökandes hemland. Det skulle även ge viktiga signaleffekter om asylsökande som inte samarbetar inte ges samma förmåner som andra asylsökande.

En viss indikation på om asylrätten urholkas, genom att fler utan egentliga asylskäl har sökt asyl, är andelen avslag av antalet beslut. Osäkerheten ligger i att denna andel även kan påverkas av förändringar i regelverket för asyl eller hur myndigheterna tolkar regelverket. Det finns en trendmässig ökning av andelen avslag, vilket skulle kunna tyda på att fler personer än förut lämnar in "ogrundade" asylansökningar. Detta skulle hypotetiskt kunna vara resultatet av att fler kommer till Sverige lockade av möjligheten inom den formella eller den svarta arbetsmarknaden. En annan orsak skulle kunna vara att de asylsökande i större utsträckning har svaga asylskäl. Ytterligare en orsak skulle kunna vara att myndigheterna har förändrat sin praxis. Andelen avslagsbeslut som överklagas har ökat. Ett överklagande innebär att ärendet går vidare till andra instans, tidigare Utlänningsnämnden och från sista mars 2006 Migrationsdomstolen och därmed tar det längre tid innan ett slutligt avgörande är fattat.¹⁴

Kommittén har inte utifrån det material vi haft tillgängligt kunnat klargöra om det förekommer att människor som egentligen vill invandra av arbetsmarknadsskäl söker asyl, och i så fall i hur stor uträkning. Det är emellertid inte omöjligt att en bidragande orsak till den ökade asylinströmningen under det senaste decenniet kan vara att det spridits kunskap om att det går att arbeta här under asylprocessen. Dock torde möjligheten att arbeta inom den svarta sektorn vara en minst lika stor attraherande faktor. Möjligheterna för asylsökande att arbeta inom den svarta sektorn är inte direkt beroende av rätten till AT-UND. För vissa innebär säkert möjligheten till AT-UND att svartarbete kan undvikas eftersom de asylsökande får en rätt att arbeta på den reguljära arbetsmarknaden. Det kan för andra dock vara så att ett intyg om undantaget från kravet på arbetstillstånd kan stimulera den asylsökande att försöka få tag i ett arbete också vid sidan om den vanliga arbetsmarknaden. Hur stor del av de asylsökande som arbetar svart är inte känt.

Det är möjligt att rätten för vissa asylsökande att arbeta kan ge en möjlighet att kombinera reguljärt arbete och svartarbete hos en arbetsgivare. Möjligheten för vissa asylsökande att arbeta kan göra att det skapas en koppling mellan asylsystemet och arbetsmarkna-

¹⁴ Se tabell i bilaga 8.

den som gör att förekomsten av svarta arbeten blir svårare att kontrollera.

12.1.3 Erfarenheter av asylsökandes rätt att arbeta

Att ge asylsökande möjlighet att arbeta under handläggningstiden riskerar attrahera personer att söka asyl trots att deras egentliga önskemål är att invandra av arbetsmarknadsskäl. Detta förmodade orsakssamband uppges vara en orsak till varför de flesta andra länder inte ger asylsökande möjlighet att förvärvsarbeta. Det finns dock ett EG-direktiv som säger att om beslut i första instans inte har fattats inom ett år efter det att ansökan lämnats in, och denna försening inte kan tillskrivas den sökande, skall medlemsstaterna besluta på vilka villkor sökanden kan beviljas tillträde till arbetsmarknaden.¹⁵ Genom systemet med AT-UND uppfyller Sverige detta direktiv.

Enligt en rapport från IGC¹⁶ kan asylsökande arbeta under handläggningstiden i Nya Zeeland, Belgien, Norge och Sverige. I Norge och Nya Zeeland dras rätten till arbete in vid ett eventuellt avslag och de asylsökande måste lämna landet. Personerna har möjlighet att söka arbetstillstånd efter utresa ur landet. I Belgien däremot kan de asylsökande i exceptionella fall byta status efter ett avslagsbeslut, om myndigheterna efter en arbetsmarknadsprövning ger sitt godkännande. Faktorer som vägs in vid beslutet om statusbyte är bl.a. hur länge den sökande har väntat på beslut i sitt asylärende och humanitära skäl. I Australien har asylsökande inte rätt att arbeta, men vid ett avslagsbeslut har i vissa fall asylsökande med särskilda kvalifikationer rätt att ansöka om arbetstillstånd, enligt rapporten från IGC.

LO har i ett skriftligt svar på frågor som kommittén har ställt klargjort att deras åsikt är att asylsökande bör få arbeta under utredningstiden om väntetiden blir lång. Argumentet för detta är det stora värdet av att ha ett arbete och en meningsfull vardag. LO ser emellertid också problem med dagens system för AT-UND och menar att många asylsökande arbetar utan att anmäla inkomst till Migrationsverket. Man befarar även att rätten att arbeta kan underlätta svartarbete genom att en tim- eller visstidsanställning

¹⁵ Rådets direktiv 2003/9/EG, av den 27 januari 2003, om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna. L 31/18.

¹⁶ Inter-Governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies med sekretariat i Genève.

legitimerar närvaron på en arbetsplats och att övrig arbetsinsats kan ske genom svartarbete. LO efterlyser åtgärder för att komma till rätta med problematiken med svartarbete.

Som tidigare framförts försvåras utvärderingen av att det inte finns helt tillförlitliga uppgifter över antalet som arbetar med AT-UND. Än mindre finns uppgifter om de asylsökandes arbetsförhållanden. För att kunna bedöma omfattningen av asylsökande personers arbete och klargöra vilken typ av anställningsförhållanden det handlar om, i vilka branscher/yrken dessa personer finns och om de har arbeten som motsvarar deras kompetens, skulle en mer omfattande studie behöva göras. Kommittén har bedömt att det ligger utanför dess möjligheter att utföra en sådan studie. Viss information om de asylsökandes arbetsförhållanden har kommittén dock kunnat få genom svar på direkta frågor som tillsändes Migrationsverket, Svenskt Näringsliv, LO-förbunden samt ett urval arbetsförmedlingar.

Kommittén ställde likalydande frågor till tjugo arbetsförmedlingar som kunde tänkas ha erfarenhet av asylsökande som arbetsökande. När det gällde de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö togs i beaktande vilka förorter eller stadsdelar som har en hög andel invandrare. För övriga städer togs dels närheten till Migrationsverkets mottagningsenheter med i bedömningen, dels att urvalet skulle ha en geografisk spridning.

Sjutton arbetsförmedlingar har besvarat frågorna. De flesta av dessa arbetsförmedlingar hade en viss erfarenhet av att hjälpa asylsökande med stöd, rådgivning och hjälp med att söka arbete. De olika arbetsförmedlingarna uppskattade att mellan 8–150 asylsökande per år hade tagit kontakt med dem. De flesta arbetsförmedlingar uppgav att endast få av dessa fick ett arbete, men hos ett par förmedlingar hade nästan hälften lyckats erhålla arbete. Osäkerheten om vilken typ av arbete de asylsökande fick var stor, men de allra flesta arbetsförmedlingarna uppgav att det framför allt handlade om arbeten utan krav på yrkesutbildning t.ex. inom restaurang, lokalvård, tidnings- och reklamutdelning, lager, vård- och omsorg. Det angavs att det är ovanligt att de asylsökande får arbete inom sitt yrkesområde. Anledningen till detta uppgavs vara att deras utbildningar från hemlandet ofta inte är validerade i Sverige och att bristande kunskaper i svenska utgör hinder för vissa arbeten. Oftast får de asylsökande tillfälligt arbete eller timanställning enligt arbetsförmedlingarna.

Kommitténs förfrågan till LO-förbunden, totalt 16 stycken, gav svar från sju förbund. Dessa hade liten eller ingen erfarenhet av asylsökande med AT-UND som hade arbetat inom förbundets yrkesområde. Tre förbund angav att man hade kännedom om en eller ett par sådana personer.¹⁷ Fackförbundens ringa erfarenhet av asylsökande kan bero på att eventuella kontakter mellan asylsökande och fackförbund sker på lokal nivå. Inom vissa branscher finns krav på utbildning med godkända prov eller certifiering innan anställning kan bli aktuell, vilket troligen minskar möjligheterna för asylsökande att få arbete inom dessa områden.

Svenskt Näringsliv uppgav att ett fyrtiotal företag hade kontaktat dem under år 2005 när de hade haft en asylsökande med AT-UND som fått ett avslag på asylansökan. Svenskt Näringsliv framhöll att de troligtvis får vetskap endast om en liten del av de aktuella ärendena. Deras erfarenhet av vilka yrkesområden det handlar om är att det ofta rör sig om yrkesarbetare inom branscher där det, särskilt i glesbygd, är svårt att rekrytera yrkeskunnig personal. Det kan handla om träindustri (finsnickeri och liknande), textilindustri (textil och läderarbete), betongindustri, glasbruksarbete och verkstadsindustri (CNC-operatörer). Vidare kan det gälla arbeten inom vård- och serviceyrken, restaurang, lokalvård samt arbeten inom jord- och skogsbruk. Svenskt Näringslivs uppfattning är att dessa asylsökande har ett arbete inom eller nära sitt kompetensområde. I de fall företagen har vänt sig till Svenskt Näringsliv är det vanligast att de asylsökande arbetar heltid.

Migrationsverket uppgav att av de 715 asylsökande med AT-UND som hade arbete i den mätning Migrationsverket gjorde i november 2005 var 102 kvinnor (14 procent). Det fanns uppgift om typ av arbete för drygt hälften (400 personer) av dem med tillstånd. Omkring 100 personer uppgav att de arbetade inom kök och restaurang, drygt 100 lokalvård, ca 15 personer vård och omsorg och lika många uppgav serviceyrken. Därutöver fanns uppgifter att några asylsökande arbetat i pizzerior, fabriker och butiker m.m. Av denna grupp uppgav ingen att de hade ett kvalificerat arbete. Arbetstiden och anställningarnas längd varierade kraftigt för dessa asylsökande.

Sammantaget ger inte de myndigheter och organisationer som kommittén har varit i kontakt med en tydlig och samstämmig bild av sysselsättningsmönstret för asylsökande med AT-UND.

¹⁷ Ett problem som ett av förbunden tog upp var att asylsökande har haft svårt att kombinera arbetstiderna med SFI-studier som har bedrivits 2–3 timmar per dag.

12.1.4 Reducerat försörjningsstöd som en följd av AT-UND

Asylsökande har under ärendets handläggningstid rätt till ekonomiskt bistånd som lämnas i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag.¹⁸ Bostadsersättning blir aktuellt i de fall den sökande har ordnat sitt boende på egen hand och inte har logi på en förläggning. Bostadsersättning lämnas med 350 kr/mån för ensamstående och 850 kr/mån för en familj. Dagersättningen skall, förutom löpande levnadsomkostnader, även som huvudregel täcka utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård samt läkemedel. Dagersättningen uppgår för närvarande till 71 kronor för ensamstående och 61 kr per person för sammanboende. För varje barn lämnas också en viss ersättning. När fri mat ingår i inkvarteringen lämnas en reducerad dagersättning. För en ensamstående uppgår då beloppet till 24 kr och för sammanboende till 19 kr per person och dag.

Särskilt bidrag lämnas för kostnader som uppstår på grund av särskilda behov. Det särskilda bidraget får avse kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring, t.ex. kostnader för vinterkläder, glasögon och spädbarnsutrustning. I vissa fall kan det särskilda bidraget även ges för avgifter för sjukvård, läkemedel och tandvård.

Alla asylsökande som får ekonomiskt bistånd är skyldiga att meddela eventuella förvärvsinkomster och tillgångar i form av egna medel till Migrationsverket eftersom bistånd endast utgår om egna medel saknas.¹⁹ Vid det så kallade inskrivningssamtalet informeras de som söker bistånd om att samtliga inkomster och tillgångar skall anmälas till Migrationsverket. Vid egen inkomst reduceras dagbidraget eller dras in helt beroende på inkomstens storlek. Den som har inkomst från förvärvsarbete och som har logi på en förläggning skall betala ett skäligt belopp till Migrationsverket för boende och även för kost om sådan ges.²⁰

Det kan även förekomma att en asylsökande arbetar svart. I och med att detta sker utan myndigheternas vetskap påverkar det inte dagbidraget.

Migrationsverket gjorde år 2003 en uppföljning av undantaget för asylsökande från skyldigheten att ha arbetstillstånd.²¹ Enligt rapporten fanns ett stort antal asylsökande som avsiktligt eller oav-

¹⁸ Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA).

¹⁹ LMA och anslutande förordning (1994:361).

²⁰ 15 § LMA.

²¹ Migrationsverket (2003).

siktligt uppbar dag- och boendeersättning samtidigt som de hade inkomst. Detta innebar att ekonomiskt bistånd felaktigt utbetalades till personer med inkomst. Att asylsökande inte meddelar Migrationsverket ändrade inkomstförhållanden beror i vissa fall på att de haft sin inkomst under kort tid och inte hunnit göra en anmälan. Det kan också bero på att sökande missuppfattat den information verket lämnat och således inte förstått att han eller hon är skyldig att anmäla sin inkomst. Inte sällan finns det enligt rapporten emellertid omständigheter som tyder på att sökande avsiktligt underlåtit att meddela hela eller delar av sin inkomst.

Trots att vissa personer uppbar försörjningsstöd samtidigt som de har en arbetsinkomst innebär möjligheterna att arbeta med AT-UND sammantaget en ekonomisk besparing för samhället i och med det reducerade försörjningsstödet. Asylsökande som arbetar bidrar dessutom med skatteintäkter till statskassan. Med anledning av det lilla antalet som arbetar är emellertid denna medfinansiering ytterst marginell.

Enligt det svar kommittén har fått från Migrationsverket på de tidigare nämnda frågorna får alla asylsökande en allmän information om svensk arbetsmarknad och villkoren för arbete. De får också information om sin skyldighet att anmäla egen inkomst. För de asylsökande som deltar i svenskundervisning ges också information inom ramen för den samhällsorientering som ingår i SFI-undervisningen. I samband med att en person ges AT-UND ges också, både muntligt och skriftligt, information om vad detta innebär. När en person med AT-UND skall anmäla att han eller hon har en inkomst tar normalt sett den asylsökande kontakt med sin handläggare som gör en bedömning om försörjningsstödet ska omprövas. Samma procedur sker när den asylsökande inte längre har egen inkomst.

12.1.5 Asylsökande som en del av utbudet på arbetsmarknaden

Personer som ges rätt att arbeta med stöd av AT-UND blir en del av utbudet på arbetsmarknaden även om de tidigare inte har någon erfarenhet av svensk arbetsmarknad. Detta kan ha vissa konsekvenser som bör beaktas. Det kan exempelvis finnas en risk att asylsökande som arbetar med stöd av AT-UND är i ett sämre förhandlingsläge än andra grupper. Ett problem är att de inte alltid har

kännedom om sina rättigheter på arbetsmarknaden. De kan även antas acceptera låga löner eftersom alla inkomster över Migrationsverkets dagbidrag innebär ett positivt alternativ. Det finns därför en risk att asylsökande kan arbeta med sämre löne- och anställningsvillkor än som normalt gäller.

Kritik har ibland riktats, som tidigare påpekats, mot AT-UND eftersom det sägs skapa en koppling mellan asylsystemet och arbetsmarknaden som underlättar för den svarta sektorn. I och med att många asylsökande har intyg om AT-UND blir det svårare att urskilja asylsökande som arbetar inom den svarta sektorn. Enligt LO försvåras detta ytterligare om asylsökande är formellt anställda på deltid hos en arbetsgivare men arbetar upp till heltid hos samma arbetsgivare svart. I så fall kan arbetsgivaren visa upp att arbetsgivaravgifter har betalats för personen i fråga och det är mycket svårt för myndigheterna att kontrollera omfattningen av arbetet. Det har också förekommit att det säljs organiserade resor till Sverige där asylsystemet används som en kanal för personer som vill komma hit och arbeta. Omfattningen är inte känd, men även om den är ringa så är det ett problem.

Att asylsökande inte känner till sina rättigheter och kan tänkas arbeta för låga löner skulle också kunna drabba andra grupper som riskerar att bli undanträngda på grund av lönekostnad eller andra skäl. Antalet personer som arbetar med stöd av AT-UND är emellertid så pass litet att eventuella konsekvenser på arbetsmarknaden inte är särskilt omfattande. Till detta kommer dock svartarbetet vars omfattning är okänd.

Andra konsekvenser på arbetsmarknaden kan vara att arbetsgivarna kan drabbas negativt, om de har lagt ner resurser på utbildning av en person som sedan inte får stanna i Sverige. Svenskt Näringsliv har på en förfrågan från kommittén framhållit att organisationen har haft kontakt med ett antal företagare som anställt asylsökande med AT-UND vilka blivit viktiga medarbetare i företaget. Enligt Svenskt Näringsliv förekommer det att asylsökande blir oersättliga nyckelpersoner, vilket innebär att de även får betydelse för andra arbetstgares anställningstrygghet. Konsekvenserna på arbetsmarknaden torde dock sammantaget vara marginella på grund av att den aktuella gruppen, asylsökande i nyckelpositioner som fått avslagsbeslut, är mycket liten.

Även i svaren på kommitténs frågor ställda till arbetsförmedlingarna framgick att arbetsgivarna, och även medarbetarna, ofta reagerar negativt om en asylsökande efter avslagsbeslut på asyl-

ansökan måste lämna sitt arbete. Den allmänna osäkerheten kring den asylsökandes framtid kan leda till att vissa arbetsgivare tvekar att erbjuda en anställning. När det gäller de asylsökande själva kan det vara svårt att förstå att arbetet i sig inte är en fördel när det gäller beslut avseende uppehållstillstånd. För individen upplevs det troligtvis som ett större bakslag att få ett avslag på en asylansökan när man genom sitt arbete har fått en starkare förankring i Sverige.

12.1.6 Integrationen och asylsökandes rätt att arbeta

Två av målen för integrationspolitiken är att sysselsättningsgraden för utrikes födda skall öka och närma sig den för hela befolkningen, samt att nyanlända vuxna invandrares möjligheter till en snabb etablering skall öka.

En asylsökande blir invandrare i lagens mening, och därmed en angelägenhet för kommunen först i och med ett positivt svar på asylansökan. Kommunerna ansvarar för att en nyanländ invandrare får introduktion i det svenska samhället. I samråd med den nyanlände skall en individuell plan för introduktionen formuleras som bör innehålla svenskundervisning, kompletterande utbildningar, arbetsmarknadskontakter samt samhällsinformation utifrån den enskildes behov. Fokus på introduktionen av nyanlända invandrare håller på att skifta från socialt omhändertagande till en inriktning på bland annat arbetsmarknad, där den nyanlände ses som en resurs för samhället.²²

Att nyanlända asylsökande med stöd av AT-UND har möjlighet att arbeta på den reguljära arbetsmarknaden möjliggör att dessa, redan under den tid deras asylärende utreds, får kontakt med arbetsmarknaden och därigenom relevanta erfarenheter från arbetslivet. Detta är naturligtvis en stor fördel för en snabb integration på arbetsmarknaden för de personer som får ett arbete och senare får sin ansökan om uppehållstillstånd beviljad. Detta framhålls också av de flesta arbetsförmedlingar som kommittén har varit i kontakt med. De anger att de asylsökande ofta stannar kvar hos samma arbetsgivare. Om inte, har möjligheterna till annat arbete förbättrats avsevärt eftersom man har skaffat sig erfarenheter, referenser och språkkunskaper från svenskt arbetsliv. Även Svenskt Näringsliv och LO framhåller att systemet med AT-UND

²² Prop. 2005/06:1, utgiftsområde 8, s. 27–29.

underlättar integrationen för dem som senare får ett positivt beslut på sin asylansökan.

12.1.7 Slutsatser och förslag

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att asylsökande fortsatt skall kunna arbeta med undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd om väntetiden i asylärendet beräknas överstiga fyra månader. AT-UND skall inte ges till asylsökande som saknar identitetshandlingar, om personen inte gjort vad som skäligt kan krävas för att fastställa sin identitet. Arbetsgivare skall vara skyldiga att rapportera till Migrationsverket när de anställer en asylsökande med AT-UND. Migrationsverkets uppgift skall vara att registrera dessa anmälningar och väga in upplysningarna i bedömningen av om försörjningsstödet skall omprövas. Migrationsverket skall ges i uppdrag att löpande föra statistik över asylsökande som beviljas AT-UND och asylsökande som arbetar med stöd av AT-UND.

Kommitténs bedömning: Kommittén rekommenderar att en ny utvärdering av systemet med AT-UND görs efter några år, när ett bättre kvantitativt underlag finns för att belysa frågeställningarna.

I avvägningen mellan de problem som finns med att ge vissa asylsökande rätt att arbeta och de positiva effekterna av detta system anser kommittén att fördelarna dominerar. Möjligheten för de asylsökande att arbeta med undantag från kravet på arbetstillstånd bör därför vara kvar. De problem som finns kan delvis motverkas genom de åtgärder som kommittén föreslår.

Kommittén understryker att asylsökandes möjlighet att arbeta med stöd av AT-UND innebär att en del asylsökande kan försörja sig själva helt eller delvis. Vi menar att ett förvärsarbete innebär ett stort steg i integrationsprocessen genom en naturlig förankring i det svenska samhället. Där ges tillfällen att bygga relationer med arbetskamrater och på så sätt få ökad kunskap om det svenska samhället och den svenska kulturen samt större förutsättningar att lära sig det svenska språket. Allmänhetens syn på de asylsökande kan förväntas bli mer positiv om de kan bidra till sin egen försörjning. Vid ett eventuellt positivt beslut på ansökan om uppehålls-

tillstånd, har personer som förvärvsarbetat skaffat sig bättre förutsättningar för en bra start i Sverige. Att få ett avslagsbeslut när man har ett arbete här kan dock göra att motgången i form av ett avslag upplevs än mer negativt. Att ha haft ett arbete under handläggningstiden kan emellertid ändå ha varit positivt för dessa personers psykiska och fysiska hälsa. Detta gäller både för dem som får stanna och dem som blir avvisade.

Kommittén har inte utifrån det material vi haft tillgängligt kunnat klargöra om det förekommer att människor som egentligen vill invandra av arbetsmarknadsskäl söker asyl, och i så fall i hur stor utsträckning. Det som talar emot att personer kommer hit med syftet att arbeta under asylprocessen är att arbetsmarknadssituationen är sådan att det är svårt för asylsökande att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden i Sverige i dag. Enligt uppskattningar av Migrationsverket som redovisas ovan var det endast en tiondel av de asylsökande med AT-UND som hade arbete på den öppna arbetsmarknaden i november 2005 och antalsmässigt handlar det om få personer. Det är emellertid inte omöjligt att en bidragande orsak till den ökade asylinströmningen under det senaste decenniet är att det spridits kunskap om att det går att arbeta här under asylprocessen. Handläggningstiderna för asylärenden har blivit längre, även om det finns en tendens att utvecklingen under det senaste året gått mot kortare tider. Ett problem som blivit allt vanligare är frånvaron av identitetsdokument. Kommittén anser, i linje med förslaget i Utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut (SOU 2003:25), att asylsökande som saknar identitetshandlingar och som inte gjort vad som skäligen kan krävas för att fastställa sin identitet inte skall kunna beviljas AT-UND.

Kommittén anser att det främst är den svarta sektorn som riskerar dra till sig personer med ogrundade asylansökningar och inte möjligheten att arbeta med stöd av AT-UND. Samtidigt bör det framhållas att svartarbete är en företeelse som i stor utsträckning berör andra än just asylsökande.

Ända sedan systemet med AT-UND infördes har tidsgränsen för vad som skall betraktas som en lång handläggningstid varit fyra månader. Stora förändringar har emellertid skett sedan dess när det gäller bland annat handläggningstidernas längd och omfattningen av antalet asylsökande. Kommittén har övervägt om det skulle kunna finnas skäl att höja tidsgränsen. Fyra månaders handläggningstid kan numera inte anses vara en särskilt lång tid, vare sig i

Sverige eller i jämförbara länder. Regeringen har satt som mål att beslut om uppehållstillstånd eller avvisning skall fattas inom sex månader efter det att asylansökan inkommit till Migrationsverket. Även om det vore logiskt att följa denna tidsangivelse anser kommittén att fyra månader är en så pass lång tid att det inte finns tillräckligt vägande skäl för att förändra tidsgränsen. Kommittén har också övervägt om tidsgränsen skulle kunna tas bort, så att alla asylsökande utom de som avvisas direkt skulle få rätt att arbeta med AT-UND. Det kan dock inte uteslutas att detta skulle kunna leda till en ökad risk att asylsökande utan asylskäl söker sig till landet för att arbeta under asylprocessen. Kommittén anser därför att tidsgränsen bör vara kvar.

Det finns farhågor att asylsökande kan vara mer utsatta på arbetsmarknaden eftersom de ofta har mindre kunskaper om sina rättigheter. De kan också antas acceptera lägre löner eftersom dagersättningen från Migrationsverket är låg. Kommittén understryker att det är viktigt att Migrationsverket även fortsättningsvis lägger resurser på att informera de asylsökande om deras rättigheter på arbetsmarknaden.

Det kan förekomma att vissa asylsökande samtidigt uppbär försörjningsstöd trots att de har inkomst från arbete. Att det förekommer att asylsökande både har inkomst och försörjningsstöd är ett förhållande som kan och bör kontrolleras på olika sätt. Kommittén föreslår att arbetsgivarna skall vara skyldiga att rapportera till Migrationsverket när de anställer en asylsökande. Kommittén betonar vikten av att Migrationsverket även fortsättningsvis informerar arbetsgivare och asylsökande om vad som gäller vid ett eventuellt avslag i de fall en asylsökande ges rätt att arbeta med AT-UND.

För att kunna följa utvecklingen av AT-UND och konsekvenserna av de föreslagna regelförändringar föreslår kommittén att Migrationsverket skall ges i uppdrag att föra löpande statistik över hur många som beviljas AT-UND, hur många som arbetar med stöd av AT-UND, uppgifter om yrke/bransch samt arbetets omfattning och varaktighet. Kommittén rekommenderar att en ny utvärdering av systemet med AT-UND görs efter några år när ett bättre kvantitativt underlag finns för att belysa frågeställningarna.

12.2 Möjlighet att efter avslagen asylansökan ansöka om arbetstillstånd

12.2.1 Bedömning och ställningstagande

Kommitténs bedömning: Någon ändring bör inte göras av nuvarande regler som innebär att en asylsökande som arbetat med stöd av AT-UND och som fått avslag på sin asylansökan inte kan få en ansökan om arbetstillstånd prövad utan att först ha lämnat landet.

I föregående avsnitt har vi föreslagit att en asylsökande liksom i dag skall kunna undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd, om Migrationsverket bedömer att beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. Ett sådant undantag gäller som huvudregel fram till dess att det finns ett lagakraftvunnet beslut i ärendet men om ett beslut om avvisning eller utvisning bedöms inte kunna verkställas med tvång på grund av förhållandena i mottagarlandet, gäller undantaget till dess att utläningen lämnar landet.

En asylsökande som arbetar här med stöd av AT-UND kan således under vissa förutsättningar arbeta kvar så länge han eller hon finns här i landet. Däremot kan en asylsökande i regel inte få en ansökan om uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl prövad. Huvudregeln är som nämnts i kapitel 7 att en ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd skall sökas och beviljas före inresan i Sverige. En person som har ansökt om asyl kan därför inte få en ansökan om uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl prövad utan att först lämna landet.

Från huvudregeln att uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl skall ha beviljats före inresan finns dock i dag en rad undantag. Undantagen gäller bl.a. om ansökan avser förlängning av ett tidsbegränsat tillstånd och om sökanden har stark anknytning hit. Ansökan får också bifallas efter inresan om ”det annars finns synnerliga skäl”.²³ Begreppet ”synnerliga skäl” har i praxis främst kommit att avse fall där det finns mycket starka humanitära skäl avseende sökanden eller någon närstående.

Kommittén har övervägt om det härutöver skulle finnas skäl att i vissa fall tillåta att en asylsökande får en ansökan om uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl prövad här i landet. Det skulle

²³ 5 kap. 18 § UtL.

exempelvis kunna handla om fall där det med hänsyn till den asylsökandes speciella sakkunskap, erfarenhet eller annan kompetens skulle innebära ett väsentligt avbräck i arbetsgivarens verksamhet om den anställde utlänningen tvingades lämna anställningen. Det skulle också kunna handla om personer som eljest under mycket lång tid kommit att arbeta med stöd av AT-UND.

Principen att hålla isär asylrätten och arbetskraftsinvandringen är emellertid av största vikt för att inte asylrätten skall urholkas. Kommittén anser därför att huvudregeln skall bestå och att en asylsökande inte, vare sig under asylprocessen eller efter avslagen asylansökan, skall kunna ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd inifrån Sverige. Vi är dock medvetna om att det i några speciella fall, där det finns starka humanitära skäl, bör vara möjligt att tillämpa den ovan nämnda undantagsbestämmelsen som innebär att en ansökan kan prövas efter inresan om det ”annars finns synnerliga skäl”.

Ett särskilt problem som kommittén uppmärksammat är de fall där en asylsökande kommit att vistas här under lång tid efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning utan att beslutet kunnat verkställas. Det är ett problem som statsmakterna försökt komma till rätta med genom ett par av de nya bestämmelserna i den utlänningslag som trädde i kraft den 31 mars i år. Den nya lagen innebär en inskränkning i möjligheterna att få ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning omprövat. Den tidigare möjligheten att genom institutet med s.k. ny ansökan få ett lagakraftvunnet beslut omprövat flera gånger med lång tidsutdräkt som följd har ersatts med en möjlighet till ny prövning om det finns bestående hinder mot verkställighet. Det krävs då också att utlänningen inte kunnat åberopa dessa omständigheter tidigare eller kan visa giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare. Samtidigt har Migrationsverket fått möjlighet att på eget initiativ upphäva ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning, bl.a. om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen. Den möjligheten har Migrationsverket även då beslutet fattats av högre instans, migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen.

De nämnda lagändringarna är ägnade att minska antalet fall med lång väntan på verkställighet efter lagakraftvunnet beslut. Det finns därför även av denna anledning enligt kommitténs mening inte skäl att för närvarande föreslå någon ändring i möjligheterna för dem

med lång väntan att få en ansökan om uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl prövad efter inresan.

12.2.2 Riksdagens behandling av frågan

Riksdagen²⁴ har behandlat frågan om asylsökande, som förvärvsarbetar med undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd, vid ett avslag på asylansökan skall kunna ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige. Riksdagen tillkännagav i maj 2006 som sin mening för regeringen att: ”Vidare anser vi att en asylsökande som fått avslag på sin asylansökan och som har ett arbete som han eller hon kan försörja sig på skall kunna få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att behöva åka till hemlandet för att därifrån söka uppehållstillstånd.”

I ett svar på en skriftlig riksdagsfråga²⁵ har ansvarigt statsråd framfört att regeringen avser att behandla frågan som tillkännagivandet väcker i samband med beredningen av kommitténs slutbetänkande.

²⁴ Socialförsäkringsutskottets betänkande 2005/06:SfU10 och debatt om Migration och asylpolitik den 17 maj 2006, med votering den 19 maj 2006.

²⁵ Fråga 2005/06:1968 av Tobias Billström (m) till statsrådet Barbro Holmberg (s).

13 WTO:s allmänna tjänstehandelsavtal

13.1 Uppdraget

Enligt direktiven skall kommittén analysera det svenska regelverket för arbetskraftsinvandring i relation till pågående förhandlingar inom ramen för WTO:s allmänna tjänstehandelsavtal (GATS – General Agreement on Trade in Services) och föreslå de författningsändringar som kan komma att behövas. Kommittén skall även undersöka möjligheten, och konsekvenserna av, att införa ett s.k. GATS-visum.

13.2 Vad är GATS

I september 2001 antog Världshandelsorganisationens (WTO) medlemsländer vid ministerkonferensen i Doha, Qatar, den s.k. Doha-agendan för utveckling. Dohadeklarationen sätter ramarna för den pågående förhandlingsrundan om handelsliberaliseringar i WTO. Dohadeklarationen genomsyras av en ambition att bidra till utveckling i låginkomstländerna, vilket bl.a. illustreras av att utvecklingsaspekter tas upp inom i princip samtliga förhandlingsområden. Det är inom dessa ramar som förhandlingarna inom GATS nu pågår.

GATS (Allmänna tjänstehandelsavtalet) ingår i WTO:s regelverk. Dess regler styr den internationella handeln med tjänster och antogs år 1995. Det bör i sammanhanget noteras att tjänstehandelsavtalet inte rör arbetskraftsinvandring i gängse mening utan endast behandlar tillfällig personrörlighet av tjänsteleverantörer, dvs. då personer tillfälligt vistas i ett annat land för att utföra en tjänst.

En allmän begränsning är att avtalet endast reglerar tjänstehandel där privata aktörer tillåts leverera tjänster.

I GATS har man kategoriserat tjänster i 12 sektorer; affärs-tjänster, kommunikation, byggverksamhet och ingenjörstjänster,

distribution, utbildning, miljö, finansiella tjänster, hälso- och sociala tjänster, turism, sport och kulturtjänster, transport och övriga tjänster. Under dessa sektorer finns sammanlagt ca 160 delsektorer. Tjänster kan enligt GATS handlas internationellt på fyra olika sätt (s.k. leveranssätt):

1. *Gränsöverskridande handel*: Tjänsten levereras från ett medlemsland till ett annat (t.ex. via sjötransport eller via Internet).
2. *Konsumtion utomlands*: Ett lands konsumenter åker till ett annat medlemsland för att konsumera tjänsten (t.ex. turism).
3. *Lokal etablering*: Tjänsten levereras genom att leverantören etablerar sig i ett annat medlemsland (t.ex. etablering av dotterbolag).
4. *Tillfällig personrörlighet*: Leverans sker genom att en fysisk person tillfälligt levererar en tjänst på plats i ett annat medlemsland (t.ex. tillfälligt besök av expert).

Tillfällig personrörlighet berör situationer då personer från tredje länder tillfälligt kommer till ett annat land för att tillhandahålla tjänster. En viktig begränsning är att GATS endast berör just tillfällig personrörlighet och inte arbetskraftsmigration och/eller tillträde till den ordinarie arbetsmarknaden. Personer som omfattas av leveranssätt 4, dvs. tillfällig personrörlighet, definieras i dag antingen som rörlighet inom företag, affärsresenärer, kontraktsanställda eller egenföretagare.¹ En ytterligare begränsning är att personer inom dessa kategorier i praktiken har kommit att omfatta endast universitetsutbildade eller motsvarande. Det är i dessa fall av tillfällig personrörlighet som det diskuterats ett införande av speciellt visum för ändamålet, ett s.k. GATS-visum.

GATS bygger på principen om frivillighet. Det innebär att länderna själva bestämmer inom vilka tjänstesektorer man vill göra åtagande. Genom ett åtagande i GATS förbinder sig en medlem att inte införa nya diskriminerande regler eller åtgärder som begränsar marknadstillträdet inom den sektor i vilken åtagandet görs. Förhandlingen inom GATS är utformad så att WTO-medlemmarna riktar önskemål till varandra om vilka sektorer i respektive land som man önskar att motparten gör åtaganden i. WTO-medlemmarna skall sedan formulera bud, det vill säga lista de tjänstesektorer och leveranssätt som man är villig att göra åtaganden i.

¹ På engelska: "intra-corporate transferees", "business visitors", "contractual service suppliers" samt "independent professionals".

Dessa bud bygger på hur den nationella tjänstemarknaden ser ut, vilka intressen landet har samt vilka krav man har fått från andra medlemmar.

Utgångspunkten i GATS är att WTO:s medlemmar inte skall diskriminera mellan privata tjänsteleverantörer från olika länder eller behandla utländska tjänsteleverantörer sämre än de egna. Varje enskilt medlemsland avgör när och i vilka tjänstesektorer och delsektorer man vill öppna för inhemsk konkurrens. Ett åtagande i en sektor eller delsektor innebär att man i internationell rätt förbinder sig att inte införa begränsningar i marknadstillträde samt att inte diskriminera mellan inhemska och utländska leverantörer. Ett medlemsland har dock rätt att införa eventuella begränsningar i enlighet med den nationella lagstiftningen när ett åtagande görs. Man har även full rätt att inte göra några åtaganden över huvudet i en sektor.

Förhandlingarna om marknadstillträde sker sedan genom bilaterala förhandlingar. Inom WTO finns den så kallade mest-gynnad-nationsprincipen etablerad vilket innebär att man är skyldig att behandla alla WTO-medlemmar lika förmånligt. Detta innebär att alla WTO-medlemmar får det marknadstillträde som två parter enats om. Därför behöver inte alla medlemmar ha bilaterala förhandlingar med alla andra medlemmar. När en förhandlingsrunda avslutas blir de bud man enats om legalt bindande åtaganden.

Inom ramen för EU-samarbetet förhandlar medlemsländerna för att komma fram till ett gemensamt bud för hela unionen i GATS-förhandlingarna. Varje land har dock möjlighet att välja i vilken grad man vill ansluta sig till detta gemensamma bud. Som en följd av att Kommissionen har kompetens inom handelsfrågor och kompetensen rörande migrationsfrågor finns nationellt, blir tjänstehandel ett område som hanteras på två nivåer. Kommissionen förhandlar med andra WTO-medlemmar med EU:s gemensamma bud i vilket olika länders åtaganden finns specificerade. I det gemensamma budet finns sedan undantag för ett flertal länder i vissa frågor. Sverige har valt att inte införa några åtaganden inom sektorerna utbildning, hälsa och sjukvård samt audiovisuella tjänster.

Den senaste förhandlingsrundan inom WTO ägde rum i december år 2005 i Hongkong. Resultatet avseende GATS av dessa förhandlingar var att en ny tidsplan för inlämnandet av bud inom tjänstesektorn lades fast. De slutgiltiga buden skall presenteras

senast den 30 oktober 2006. Förhandlingarna skall sedan avslutas vid årsskiftet.

13.3 Slutsatser

Kommitténs bedömning: Då förhandlingarna inom GATS inte är avslutade och då nuvarande lagstiftning har ansetts ligga i linje med de åtaganden som hittills gjorts, finner kommittén ingen anledning att föreslå några författningsändringar.

Den svenska lagstiftningen har i flera avseenden bedömts ligga i linje med de nya åtaganden som Sverige hittills har gjort inom ramen för GATS. Kommittén kan i nuläget inte göra någon bedömning av kommande åtaganden och vilka konsekvenser dessa kan få på nuvarande regelverk med hänsyn till att förhandlingar fortfarande pågår. Vi ser ingen direkt koppling till arbetskraftsinvandring då den delen av migrationspolitiken GATS hanterar endast berör tillfällig personrörlighet som i tiden skall vara mycket begränsad.

Beträffande införandet av ett s.k. GATS-visum anser kommittén att den frågan bäst behandlas inom ramen för det gemensamma Schengensamarbetet där en bedömning kan göras om nödvändigheten av ett sådant. I sammanhanget kan nämnas att Storbritannien har infört ett speciellt uppehålls- och arbetstillstånd för arbetsgivare och uppdragstagare inom ramen för GATS-avtalet.² Något sådant tillstånd har för svenskt vidkommande hittills inte ansetts nödvändigt då nuvarande lagstiftning bedömts reglera förhållandena för dessa personer.

² För mer information se:
http://www.workingintheuk.gov.uk/working_in_the_uk/en/documents/all_forms.html

14 Konsekvenser i Sverige

14.1 Inledning

Ett nytt regelverk som medger en vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EES och Schweiz påverkar det svenska samhället på olika sätt. Områden som särskilt uppmärksammas i direktiven till kommittén är eventuell påverkan av ökad arbetskraftsinvandring på arbetsrätten, integrationen och samhällsekonomin i stort.

Vi har koncentrerat oss på att försöka beskriva vad marginal-effekten av arbetskraftsinvandringen är. Vid en diskussion av t.ex. integrationen av invandrare i Sverige är frågan så mycket större än den begränsade del som tillförs området i och med arbetskraftsinvandring.

En komplikation vid en diskussion av följder av framtida arbetskraftsinvandring är just att den är framtida. Omfattningen av arbetskraftsinvandringen har betydelse för alla konsekvensanalyser. I och med att den framtida invandringen av tredjelandsmedborgare, med våra förslag till regelverk, kommer att bero på hur den svenska ekonomin och arbetsmarknaden utvecklas, är det inte möjligt att ange den framtida invandringen av arbetsmarknadsskäl i absoluta tal. Vi vet heller inte om vårt land kommer att kunna attrahera så många arbetskraftsinvandrare som kommer att behövas. Inte heller kan förutses från vilka länder arbetskraftsinvandrarerna kan komma. Av dessa anledningar blir våra resonemang av mer teoretisk natur och vi tvingas göra antaganden om arbetskraftsinvandringens volym och struktur.

14.2 Arbetskraftsinvandring och arbetsrätt

En grundläggande utgångspunkt för kommitténs arbete är, som tidigare nämnts, att löner, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor för personer som invandrar för att arbeta skall vara i nivå med dem som gäller för arbetstagare som redan finns i landet. I Sverige regleras en del grundläggande förhållanden på arbetsplatserna genom lagstiftning, men en stor del regleras direkt genom avtal mellan arbetsmarknadens parter. Det är därför angeläget att dessa även är verksamma i frågor rörande arbetskraftsinvandring.

Kommittén har enligt direktivet ett uppdrag att särskilt uppmärksamma regeringen på eventuella konsekvenser som en ökad arbetskraftsinvandring kan få – direkt eller indirekt – på den arbetsrättsliga lagstiftningen. Det är dock inte kommitténs uppdrag att föreslå regelförändringar i detta avseende.

14.2.1 Områden som berörs av den arbetsrättsliga lagstiftningen

Den arbetsrättsliga lagstiftningen omfattar reglerna om kollektivavtal, anställningsavtal och förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare samt den offentligrättsliga skyddslagstiftningen för arbetslivet. I perspektiv av arbetskraftsinvandringens konsekvenser på arbetsmarknaden är det framförallt områdena kollektivavtal, anställningsavtal och arbetsmiljö som eventuellt kan påverkas.

Kollektivavtal

Den svenska arbetsrätten kännetecknas av att arbetsmarknadens parter träffar kollektivavtal i vilket bl.a. innehållet i anställningsavtalet (lön, arbetstid, ledighet m.m.) och formerna för arbetstagarinflytandet (medbestämmande, insyn) regleras. Kollektivavtalet är juridiskt bindande för alla medlemmar i respektive organisation. En förutsättning för att detta system skall fungera väl är en hög grad av anslutning av arbetstagare till fackföreningar. Den svenska modellen med kollektivavtalen medför också att avtalen har en normerande verkan. Detta gäller även anställningsförhållanden där arbetstagaren inte är fackföreningsansluten. En arbetsgivare som inte är ansluten till centralorganisation kan teckna

ett s.k. hängavtal med fackförbund, vilket innebär att parterna enas om att tillämpa bestämmelser i ett redan slutet centralt kollektivavtal.

Vad som gäller mellan arbetsgivare och anställda i Sverige regleras i det enskilda anställningsavtalet, i kollektivavtalet och genom lagstiftning. Staten har begränsat sin roll till att ansvara för arbetsmiljö- och annan skyddslagstiftning samt till att skapa det regelverk som gör att de fackliga organisationerna skall kunna sköta denna övervakning. En förutsättning i regelverket är att parterna tecknar kollektivavtal och därefter övervakar att reglerna följs.

Ett svenskt kollektivavtal är bara tillämpligt på arbete som utförs i Sverige, om parterna inte kommit överens om annat. En arbetsgivare blir bunden av ett kollektivavtal genom att gå med i en arbetsgivarorganisation som har tecknat ett riksavtal eller genom att skriva ett avtal direkt med den fackliga organisationen. En fackförening kan kräva att ett utländskt företag som utför arbete i Sverige träffar ett svenskt kollektivavtal för detta arbete. Om företaget vägrar kan fackföreningen vidta stridsåtgärder.

Den enskilde arbetstagaren innefattas, som tidigare nämnts, även om han ej är fackligt ansluten av kollektivavtalet när ett sådant finns. Finns det ej ett kollektivavtal måste den oorganiserade enskilde arbetstagaren själv träffa ett avtal med arbetsgivaren.

Utöver kollektivavtalen finns regler i olika författningar om villkor för semesterledighet, föräldraledighet och annan liknande ledighet.

En anställning kan upphöra genom uppsägning grundad på arbetsbrist eller personliga förhållanden. I alla fall skall det finnas saklig grund för uppsägning. Turordningsregler gäller sedan vid eventuell återanställning. Innan en uppsägning görs skall det beaktas om det finns några möjligheter till omplacering. Det är mindre vanligt att en arbetstagare blir avskedad. Upphörande av anställning är reglerad i lagen om anställningsskydd och i kollektivavtal.

Anställningsavtalet

Anställningsavtalet reglerar förhållanden som anställningsform, arbetstid, lön, semester och andra villkor. När det gäller frågor som har med anställningsvillkor att göra är arbetsgivaren skyldig att informera arbetstagaren om vilka villkor som gäller för anställ-

ningen, men det är inte reglerat på vilket språk denna information skall ske.

Olika former av tidsbegränsade anställningar är vanligt förekommande på arbetsmarknaden.¹ Av i genomsnitt 3,7 miljoner anställda första kvartalet 2005 hade ungefär 525 000 (14 procent) någon form av tidsbegränsad anställning. Av dessa var 310 000 kvinnor. De vanligaste typerna av tidsbegränsade anställningar är vikariat, anställningar vid behov samt objekts- eller projektanställningar.²

Unga människor (16–24 år), invandrare samt kvinnor är överrepresenterade bland de tidsbegränsat anställda. En tidsbegränsad anställning kan för vissa utgöra en språngbräda till ett fast arbete. För andra däremot kan en tidsbegränsad anställning vara en återvändsgränd. Säsongsanställda, behovsanställda, kvinnor, personer med låg utbildning samt invandrare löper större risk att den tidsbegränsade anställningen varvas med andra tidsbegränsade anställningar och perioder med arbetslöshet.³ Det finns starka samband mellan anställningsform, födelseland och vistelsetid i Sverige. Andelen med tillfälliga anställningar inom arbetaryrken är allra störst bland utomnordiskt födda kvinnor som vistats i Sverige kortare än tio år.⁴

Om en arbetstagare har varit anställd hos arbetsgivaren som vikarie i sammanlagt längre än tre år under de senaste fem åren, övergår anställningen till en tillsvidareanställning⁵. Enligt ändring⁶ i lagen om anställningsskydd kommer vissa tidsbegränsade anställningar att kunna övergå till tillsvidareanställningar efter sammanlagt 14 månaders anställning hos samma arbetsgivare. Lagändringen träder dock i kraft först den 1 juli 2007. Det är vidare fråga om s.k. dispositiva bestämmelser, dvs. att det är möjligt att med godkännande av en central arbetstagarorganisation eller genom kollektivavtal göra avvikelser från bestämmelserna om när en tidsbegränsad anställning skall övergå till en tillsvidareanställning. Hur de nya bestämmelserna kommer att verka i praktiken är det därför inte möjligt att veta i dag.

De fackliga sammanslutningarnas styrka i löneförhandlingarna bygger på att de representerar så många löntagare som möjligt av

¹ Se delbetänkandet s. 188 f.

² Specialbearbetningar av AKU. LO (2005).

³ Håkansson, K (2001).

⁴ LO (2005).

⁵ Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

⁶ 2006:440.

dem som verkar inom företaget. Graden av anslutning till löntagarorganisationen påverkar därmed också lönebildningen.

Arbetsmiljö

Lagstiftningen rörande arbetsmiljö är till för att skydda arbetstagaren från en miljö som påverkar arbetstagarens hälsa negativt eller på andra sätt kan vara direkt farlig. Risken för olycksfall och ohälsa skall minimeras. Arbetsgivaren har ett ansvar att följa lagstiftningen och skapa en arbetsplats med så god arbetsmiljö som möjligt. Arbetstagarens skyldighet är att följa det regelverk och de instruktioner som finns för att skydda sin egen och arbetskamraters hälsa.

14.2.2 Olikheter mellan arbetskraftsinvandrare och andra arbetstagare

En genomgång av konsekvenser inom arbetsrätten av en ökad arbetskraftsinvandring måste grunda sig på de eventuella olikheter som finns i förhållande till de arbetstagare som redan vistas och verkar i Sverige. Förutom olikheter kan även antalet arbetskraftsinvandrare påverka. Kommittén har tidigare som en utgångspunkt för sitt arbete strukit under att det inte är möjligt att i förväg ange antalet arbetskraftsinvandrare utan att det bestäms av utvecklingen på arbetsmarknaden.

En olikhet är att arbetskraftsinvandrare ofta kommer att ha bristande kunskaper i svenska språket. Detta är något som kan förbättras med tiden, men bör rimligen under en inledande tid spela roll för hur arbetstagaren fungerar på arbetsplatsen.

Det faktum att arbetstagaren har invandrat till Sverige under ett speciellt regelverk och att han eller hon är född i ett annat land kan påverka dennes situation på arbetsplatsen. Många av arbetskraftsinvandrarerna kan ha för avsikt att stanna kortare tid eller får bara arbetstillstånd för en begränsad tidsperiod. I de fall man bara kommer att stanna en begränsad tid på arbetsplatsen och i Sverige kan det påverka beteendet på arbetsplatsen. Detta kan även gälla i de fall man initialt har planerat att vistelsen i Sverige skall vara relativt kort, men sedan trots det stannar en längre tid.

Ytterligare en olikhet kan vara att arbetskraftsinvandrarna kommer från länder i vilka arbetstagarna i liten utsträckning är anslutna till en fackförening. Det finns mycket stora skillnader mellan olika länder i facklig organisationsgrad. I Sverige, Finland och Danmark är den fackliga organisationsgraden 75 procent eller mer. I länder som USA och Frankrike är 15 procent av arbetstagarna eller färre medlemmar i en fackförening. Arbetskraftsinvandrarna kan ha bristande insikt i hur arbetsrätten fungerar i praktiken på den svenska arbetsmarknaden, dvs. att många områden i arbetsrätten regleras i avtal mellan parterna och inte i lagen.

Den ordning som tillämpas på den svenska arbetsmarknaden med att en stor del av förhållanden som rör arbetstagaren regleras genom avtal mellan arbetsmarknadens parter och inte genom lagstiftning skiljer sig från den som finns i många andra länder. För flertalet arbetskraftsinvandrare kommer det att vara något nytt att arbetstagarorganisationerna har en roll i att kontrollera och följa upp att de överenskomna avtalen även fungerar i praktiken.

14.2.3 Möjliga konsekvenser av ökad arbetskraftsinvandring

Brister i *svenska språket* kan indirekt påverka förhållanden på arbetsplatser som faller inom delar av det arbetsrättsliga området. En viktig faktor för att individen skall kunna utöva sina rättigheter till medbestämmande och inflytande på arbetsplatsen är kunskap i svenska språket. Det kan vara svårare för en arbetstagar som inte kan svenska att tillgodogöra sig kunskap om sina rättigheter än vad det är för en svenskspråkig person. Det skydd arbetstagarna har genom lagar och kollektivavtal måste följas upp av fackföreningarna. Enligt kollektivavtalen är arbetsgivarna skyldiga att upprätta ett anställningsavtal med arbetstagarna i vilket information ges om vilka villkor som gäller för anställningen.

En annan aspekt på brister i kunskaper i svenska språket är att det skulle kunna påverka förhållanden som rör arbetsmiljön negativt. Om en utländsk arbetstagar har svårt att ta till sig information och instruktioner rörande säkerhet som ges muntligt eller är skriven på svenska så kan det påverka säkerheten negativt. När det gäller förhållanden som har med arbetsmiljö att göra finns emellertid reglerat i lag att arbetsgivaren skall se till att arbetstagaren får god kännedom om de förhållanden under vilka arbetet bedrivs och att arbetstagaren upplyses om de risker som kan vara förbundna

med arbetet.⁷ Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete bör arbetsgivaren anpassa skriftliga säkerhetsinstruktioner bl.a. till arbetstagarens språkkunskaper.

När en utländsk arbetstagare endast *stannar i Sverige en begränsad tid*, för att han eller hon själv väljer att lämna landet eller för att regelverket inte medger längre vistelse, torde engagemanget i arbetsrättsliga frågor och andra mer långsiktiga arbetsförhållanden på arbetsplatsen inte vara särskilt stort. En kortare vistelse i Sverige medför troligen också att många arbetskraftsinvandrare har svaga incitament att organisera sig.

Arbetskraftsinvandrare kan också välja att inte organisera sig beroende på att han eller hon kommer från ett land med traditionellt *låg anslutning till fackliga organisationer eller där det inte finns fackliga organisationer*. En låg facklig aktivitet i Sverige kan påverka processen med löntagarinflytande på arbetsplatsen negativt. Sverige har som nämnts internationellt sett en hög facklig organisationsgrad medan arbetskraftsinvandrarna kan förväntas komma från länder där fackföreningarna har en svagare ställning. Det finns dock anledning att tro att arbetskraftsinvandrarna när de väl befinner sig i Sverige anpassar sig till den svenska arbetsmarknaden även i detta avseende. Den fackliga organisationsgraden för utlandsfödda i Sverige är mycket hög och ökar ju längre man har varit i landet.

Det finns skillnad i facklig organisationsgrad som beror på kön, födelseland och vistelsetid i Sverige. I en undersökning gällande 2003 framgår att kvinnor i högre grad organiserar sig fackligt än män. Bland personer födda i Sverige som var anställda med arbetaryrken var 84 procent av kvinnorna medlemmar i en fackförening jämfört med 81 procent av männen. Bland de utlandsfödda finns skillnader i facklig organisationsgrad beroende på födelseland och vistelsetid i Sverige. Högst är den fackliga organisationsgraden bland dem som är födda i andra nordiska länder, och det gäller för både män och kvinnor (89 respektive 90 procent). Lägst är den fackliga organisationsgraden bland kvinnor som är födda utanför Europa och som vistats i Sverige kortare tid än 10 år (74 procent). För männen är motsvarande andel 80 procent.⁸

LO har gjort en jämförelse mellan LO-medlemmar födda i Sverige och födda i andra länder avseende innehav av fackliga förtroendeuppdrag. För utlandsfödda kvinnor är andelen med fackliga förtroendeuppdrag något lägre än motsvarande andel för svensk-

⁷ Arbetsmiljölagen (1997:1160) 3 kap. 3 §.

⁸ LO (2004).

födda kvinnor (6 respektive 9 procent). Bland männen är mönstret avseende innehav av fackligt uppdrag väsentligt annorlunda. Andelen med fackligt uppdrag är densamma för födda i Sverige och födda utanför Norden (15 procent).⁹

En annan slutsats är att de LO-medlemmar som är födda utanför Norden är mer positiva till ett ökat inflytande för facket på arbetsplatsen än de som är födda i Sverige eller övriga Norden. Resultaten pekar också på att de utomnordiskt födda har ett större fackligt intresse.¹⁰

En möjlig konsekvens av att den invandrade arbetstagaren inte är förtrogen med de avtal som arbetsmarknadens parter träffat och hur efterlevnaden av dessa kontrolleras är att han inte vet hur han skall hantera eventuella missförhållanden på arbetsplatsen eller i sitt anställningsförhållande. Detta skulle kunna leda till att den invandrade arbetstagaren kan få en sämre ställning på arbetsplatsen än de inhemska arbetstagarna.

14.2.4 Kommitténs slutsatser

Kommitténs bedömning är att kunskaper i svenska språket är en nyckelfaktor för att kunna förstå, ta till sig och hantera frågor inom arbetslivet som faller under det arbetsrättsliga området. Detta har även betydelse för säkerhet och arbetsmiljö på arbetsplatserna.

Kommittén vill uppmärksamma att relativt korta vistelsetider i Sverige för arbetskraftsinvandrare kan innebära att incitament för deras engagemang på arbetsplatsen begränsas, vilket kan medföra negativa konsekvenser inom det arbetsrättsliga området.

Kommittén understryker att arbetsmarknadens parter har ett gemensamt ansvar att arbetskraftsinvandrare dels får tillgång till relevant information på ett språk de förstår, dels att utländska arbetstagare motiveras och stöds att lära sig svenska.

Kommitténs bedömning är att den ökade arbetskraftsinvandring som kan bli resultatet av det regelverk vi föreslår och där brist på arbetskraft är grunden för invandringen inte föranleder behov av förändring i den arbetsrättsliga lagstiftningen.

⁹ LO (2003:a).

¹⁰ LO (2003:a) och LO(2003:b).

14.3 Integration av arbetskraftsinvandrare

En övergripande värdering i det svenska samhället är att invandrare skall integreras i det svenska samhället och delta i samhället på samma villkor som andra som lever i Sverige. Detta gäller naturligtvis såväl arbetskraftsinvandrare som de som invandrar av andra skäl. I direktiven skrivs att kommittén dels skall ”beakta relevant forskning om integrationen av invandrare i Sverige och andra länder”, dels ”överväga möjligheterna att ställa krav på den arbetsgivare som får tillstånd att rekrytera arbetskraft från länder utanför EU/EES-området att stödja integrationen för den nyinvandrade”.

Det första uppdraget har kommittén berört främst i och med att vi har tagit del av olika studier och faktasammanställningar som visar att det finns stora skillnader i förvärvsfrekvens mellan dem som har invandrat till Sverige eller är andra generationens invandrare och dem som är födda i Sverige.¹¹ Vidare har kommittén vid olika tillfällen diskuterat problematik runt diskriminering i samhället. Detta har behandlats i delbetänkandet och där har också betydelsen av validering av utbildning och kompetens understruktits. I delbetänkandet framför vi även att det kan finnas skillnader i förutsättningar för integration mellan arbetskraftsinvandrare och de som invandrat av andra skäl när vi utgår från invandrades arbetskraftsdeltagande.¹²

14.3.1 Betydelsen av integration

Vad integration innebär

Integration är ett mångtydigt begrepp som kan betyda olika saker i olika sammanhang. Den encyklopediska betydelsen av integration är att sammanföra olika delar till en helhet. I studier av internationell migration och etniska relationer används integration som ett sammanfattande begrepp för de sociala processer genom vilka minoriteter, t.ex. invandrade etniska grupper, inlemmas i och blir delaktiga av det nya samhälle de flyttat till. Det kan gälla deras arbets- och bostadsmarknad eller deras sociala, kulturella och politiska liv.

Integration förutsätter ömsesidig respekt och förståelse mellan människor samt kunskap om varandras kultur, synsätt och sam-

¹¹ Delbetänkandet avsnitt 4.4.2 (s. 191–195).

¹² Delbetänkandet s. 40.

hülle. En god integration kan bara uppnås om alla delar av samhället deltar i processen mot ökad integration och därmed handlar integration om alla i samhället.

På strukturell nivå behöver normer, regler och lagar vara sådana att de underlättar att integrationen uppstår. På individnivå kan enskilda ha mer eller mindre goda förutsättningar att ingå i möten och sammanhang som präglas av integration. Att arbeta med att uppnå integration blir – som andra liknande tillstånd såsom demokrati, jämlikhet eller rättvisa – en ständigt pågående process och kan inte uppnås en gång för alla.

Integrationspolitiken

Integrationspolitik är ett samlingsnamn för alla de mål som riksdag och regering önskar uppnå och för de insatser som genomförs för att invandrare skall integreras i det svenska samhället och delta i samhället på samma villkor som svenskfödda. Integrationspolitiken har tre övergripande mål och ett antal delmål.¹³

De integrationspolitiska målen är:

- lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Anknytningen till arbetsmarknaden ses som en betydelsefull indikator på och väg mot integration i Sverige. Av de 24 mål som är uppsatta för integrationspolitiken kan följande sju mål anses vara mest relevanta för frågeställningen om en vidgad arbetskraftsinvandring från länderna utanför EES och Schweiz:

¹³ Målen för integrationspolitiken fastställdes av riksdagen hösten 1997 (prop. 1997/98:16) samt kompletterades 2001 (prop. 2000/2001:01). En ytterligare ändring av målen beslutades av riksdagen i december 2002 (prop. 2002/2003:01).

- Sysselsättningsgraden för utrikes födda skall öka och närma sig den för hela befolkningen.
- Andelen utrikes födda med högskoleutbildning som har ett arbete i nivå med den egna kompetensen skall öka.
- Etnisk och religiös diskriminering skall minska i samhället.
- En större andel personer skall känna och tillvarata sina rättigheter.
- Arbetsgivare skall ha kunskap om diskrimineringslagstiftningen och skall arbeta för att förebygga diskriminering.
- Nyanlända vuxna invandrades möjligheter till en snabb etablering skall öka.
- Barns och ungdomars möjligheter till en snabb integration skall öka.

En stor del av medlen i integrationspolitiken handlar dels om att skapa ökade möjligheter för invandrare att komma in på arbetsmarknaden, dels att motverka diskriminering på arbetsmarknaden och i samhället i stort. Tidigare invandrapolitik och nuvarande integrationspolitik präglas av att den har utformats och utvecklats under en tidsperiod när invandringen till Sverige till största delen har bestått av personer som har invandrat av andra skäl än av arbetsmarknadsskäl.

Den generella integrationspolitiken riktar sig till alla i samhället. När det t.ex. gäller frågor om diskriminering riktar sig politiken självfallet till alla i samhället. En annan del av integrationspolitiken kan vara mer riktad direkt till invandrarna. När regering och riksdag formulerade och 1997 beslutade om integrationspolitiken hade man två viktiga utgångspunkter. För det första konstaterades att i anpassningsprocessen till det nya samhället behövde alla delta, inte bara de invandrade. För det andra konstaterades att samhällets insatser skulle ha sin utgångspunkt i människornas behov, snarare än i deras geografiska ursprung.¹⁴

Svenskan som nyckel till samhället

För att fullt ut kunna leva, verka och aktivt delta i samhällslivet är det i princip nödvändigt att behärska och förstå landets officiella språk. Språket kan sägas vara nyckeln in till det nya landet och bär också med sig en vidare förståelse av landet och kulturen.

¹⁴ Ett samhälle för alla.

Sverige har högt ställda ambitioner kring alla invånares likvärdiga möjligheter att utöva sina rättigheter och skyldigheter. Utländska medborgare har rätt att rösta i kommunal- och landstingsval om de har varit folkbokförda i Sverige i minst tre år. Att personer som invandrar till Sverige förvärvar goda kunskaper i svenska och lär sig förstå det svenska samhället är viktigt för att de skall kunna ta tillvara sina rättigheter.¹⁵

Alla personer som invandrar till Sverige med ett annat modersmål än svenska erbjuds att studera i skolformen svenska för invandrare (sfi). Sfi har som syfte att ge vuxna som saknar grundläggande kunskaper i svenska möjligheter att, utifrån sina olika förutsättningar och personliga mål, utveckla förmåga att kommunicera muntligt och skriftligt på det svenska språket. Utbildningen har emellertid inte enbart ett språkligt perspektiv utan även ett samhällsperspektiv i och med att den även syftar till att ge kunskap om och förståelse av samhällets organisation och dess grundläggande värderingar. Detta skall underlätta elevens integration, aktiva medverkan i och bidrag till utvecklingen av samhällsliv, arbetsliv och kultur i Sverige. Tyngdpunkten skall dock ligga på kvalificerad språkutbildning.¹⁶

Kommunerna är skyldiga att erbjuda sfi inom tre månader från folkbokföring i kommunen¹⁷. Detta betyder att även arbetskraftsinvandrare har rätt att delta i sfi. En arbetstagare som har antagits till sfi har rätt att vara ledig från sin anställning för att delta i undervisningen.¹⁸

Under senare år har det vuxit fram yrkesinriktade utbildningar i svenska som komplement till traditionell sfi. Med Solna stad som huvudman bedrivs exempelvis ett pilotprojekt med utbildning i svenska för företagare (SFF)¹⁹. Utbildningen är riktad till invandrare som vill starta egna företag. I många fall har kursdeltagarna erfarenheter av företagande från sina tidigare hemländer. Innehållet i utbildningen är inriktat på att förutom kunskaper i svenska språket även ge ett stöd i processen att starta ett företag. Ett ytterligare syfte med utbildningen är att skapa ett nätverk med personer som med liknande utgångspunkter startar företag.

¹⁵ SOU 2003:77 s. 69.

¹⁶ Prop. 2005/06:148.

¹⁷ Skollagen (1985:1100) 13 kap 3 §.

¹⁸ Lag(1986:163) om rätt till ledighet för svenskundervisning för invandrare.

¹⁹ Se Solna stads hemsida samt artikel i DN 031005.

Ett annat exempel på specialinriktade kurser är svenska för akademiker (SFA) som bedrivs i Botkyrka kommun²⁰. Kursen riktar sig till invandrare med akademisk utbildning i ett vårdyrke från sitt hemland och som kan studera svenska med inriktning mot medicinska yrken.

Svenskan på arbetsplatsen

Allmänna kunskaper i svenska är viktigt för den enskilda individens integration i samhället. På den enskilda arbetsplatsen får språket en extra dimension eftersom det där kan vara viktigt med yrkesspecifika språkkunskaper för att kunna utföra arbetsuppgifterna och vid kontakter med eventuella kunder och uppdragsgivare. Goda kunskaper i språket är ett viktigt arbetsredskap och är därmed en viktig faktor för den enskildes möjligheter att kunna utföra sitt arbete och för framgång på arbetsmarknaden. Kunskap i svenska språket är dessutom, som tidigare nämnts, viktigt för att individen skall kunna utöva sina rättigheter till medbestämmande och inflytande på arbetsplatsen. Förutom detta kan språket vara av stor vikt när det gäller frågor som har med arbetsmiljö att göra.

Hur viktigt kunskaper i svenska är varierar naturligtvis kraftigt mellan olika arbetsplatser. Inom den privata sektorn är det många som arbetar i utlandsägda företag och det finns många koncerner som har engelska som koncernspråk. På andra arbetsplatser är det nödvändigt att en person kan tala, läsa och skriva svenska för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Detta gäller inte minst inom hälso- och sjukvården, där språkanvändningen till och med är reglerad i lag. Legitimationsyrken har en speciell ställning vad gäller språket. För att få arbete inom legitimationsyrken i Sverige krävs svensk behörighet.

Folkuniversitetet anordnar särskilda kurser och prov i svenska språket på Socialstyrelsens uppdrag för invandrare med vårdutbildning. Språkprovet betalas av Socialstyrelsen, men språkkurserna får varje deltagare själv finansiera. Dessutom finns utbildningsplatser i svenska för sjukvårdspersonal rekryterad i utlandet som finansieras av Arbetsmarknadsverket. Socialstyrelsen rekommenderar att även personer som har en vårdutbildning från länder inom EES skaffar sig kunskaper i svenska, men står inte för kostnaden för språkprov i dessa fall.

²⁰ Se Botkyrka kommuns hemsida.

När det gäller riskfyllda arbetsplatser finns, som tidigare nämnts, reglerat i lag att arbetsgivaren skall upplysa arbetstagaren om riskerna på ett språk som arbetstagaren förstår. Man kan dock utgå ifrån att arbetstagaren löper mindre risk att drabbas av olyckor och skador på arbetet om denne förstår språket som skrivs och talas där. Att ha kunskaper i svenska kan även vara grundläggande för att arbetstagarna skall kunna ta tillvara sina rättigheter gentemot arbetsgivaren. Aspekter av språkkunskapernas betydelse på arbetsrättens område har tidigare diskuterats i avsnitt 14.2.

Arbetsgivarnas engagemang

Enligt vad kommittén har erfarit så är många arbetsgivare som anlitar arbetskraft från tredje land medvetna om betydelsen av integration för att den anställda skall fungera väl på arbetsplatsen. Många arbetsgivare gör insatser för att underlätta de anställdas anpassning till sitt nya land. Arbetsgivaren utgår ofta från omedelbara och praktiska behov. Det kan handla om att hjälpa med att ordna bostad och sysselsättning till en eventuell medföljande och barnomsorg eller skola för eventuella medföljande barn. Andra områden där arbetsgivaren kan bistå kan vara kontakt med myndigheter i Sverige, introduktion till den nya bostadsorten samt sociala evenemang.

14.3.2 Konsekvenser och slutsatser på integrationens område

Vi har tidigare framhållit att omfattningen av den framtida arbetskraftsinvandringen är svår att fastställa. Oavsett invandringens storlek har alla inblandade parter intresse av att personen som flyttar hit så snabbt som möjligt fungerar väl i arbetslivet och samhället. Framgång på detta område berör såväl individen och arbetsgivaren som samhället.

Utmärkande för arbetskraftsinvandrarna som kommer att komma till Sverige med stöd av det regelverk som vi föreslår är dels att de kommer att träda in direkt på arbetsmarknaden, dels att många av dem förmodligen bara kommer att stanna i Sverige under några år.

Att exempelvis lära sig ett nytt språk är en långsiktig investering. Om en person bedömer att kunskaper i svenska språket inte är

nödvändiga för arbetet och vistelsen i Sverige är tidsbegränsad finns troligtvis svaga incitament att lära sig svenska. För den som däremot tänker leva i Sverige länge finns en uppenbar fördel med att så snabbt som möjligt lära sig kommunicera på svenska.

Arbetskraftsinvandrare från länderna utanför EES och Schweiz kommer till Sverige därför att de har en koppling till arbetsmarknaden i form av ett förvärvsarbete som väntar redan från början. På så sätt har arbetskraftsinvandrarna en stor fördel i integrationsprocessen jämfört med personer som invandrar av andra skäl. Arbetskraftsinvandrarnas medföljande familjer har däremot inte samma försprång genom ett arbete. I detta avseende är de lika övriga invandrare. De skiljer sig dock mot övriga invandrare på så sätt att det är vanligare att vistelsen i Sverige blir temporär. Om arbetskraftsinvandraren lämnar Sverige så innebär det i de allra flesta fall att familjemedlemmarna följer med.

Den rådande integrationspolitiken innefattar såväl arbetskraftsinvandrarna som deras anhöriga. Kommittén har gjort bedömningen att det i nuläget inte finns anledning att föra någon särskild politik för dessa grupper.

En diskussion kommittén har fört är om arbetsgivarna borde åläggas något slags ansvar för svenskutbildning när de rekryterar personer utanför EES och Schweiz. Kommittén bedömer dock att det med tanke på de olika förhållanden som kan gälla för arbetskraftsinvandrare från tredje land, samt med tanke på vistelsetider och språkets varierande betydelse för arbetsuppgifternas utförande, inte är lämpligt att införa en tvingande skyldighet för arbetsgivarna att tillhandahålla svenskundervisning. Dessutom skulle en sådan skyldighet uteslutande gälla i de fall arbetsgivare rekryterar arbetskraft från tredje land och inte i de fall rekryteringen görs från EES eller Schweiz, vilket skulle vara hämmande på företagens vilja att rekrytera sådan arbetskraft. Kommitténs bedömning är att en arbetsgivare som rekryterar arbetskraft från utlandet i de flesta fall har ambitionen att se till att arbetstagaren trivs på arbetsplatsen och arbetsorten. Arbetsgivarna har också intresse av att personerna inhämtar de kunskaper i svenska som är nödvändiga för att utföra arbetsuppgifterna på ett tillfredsställande sätt. Allmänt sett har såväl arbetskraftsinvandrare som deras familjemedlemmar som bosätter sig i Sverige rätt att delta i sfi och rätt att ta ledigt från arbetet för sådana studier.

Förutom svenskundervisning²¹ har kommittén diskuterat andra områden där man skulle kunna tänka sig att arbetsgivarna skulle åläggas ett ansvar t.ex. att se till att arbetstagaren har erforderliga sjuk- och olycksförsäkringar. Det är också tänkbart att arbetsgivaren skulle få ett ansvar för att underlätta för den invandrades etablering i Sverige t.ex. vad gäller bostad och skolor för eventuella medföljande barn. Kommitténs bedömning är att sådana förslag skulle vara allt för långtgående ålägganden för en enskild arbetsgivare. Självfallet är det upp till varje enskild arbetsgivare att ge den enskilde arbetstagaren olika stöd och förmåner.

Arbetskraftsinvandringen kan indirekt påverka några av de integrationspolitiska målen i positiv riktning.

Att fler utrikes födda förvärvsarbetar medför att sysselsättningsgraden inom gruppen ökar. Indirekt kan också det goda exemplet med fler utrikes födda på arbetsmarknaden medföra att några av de utrikes födda som i dag av olika anledningar står utanför arbetsmarknaden lättare kan få ett arbete. Forskning²² visar att det är enklare för en invandrare att få arbete i en kommun där det finns, och har funnits tillbaka i tiden, relativt många i arbetskraften med utländsk bakgrund.

I och med att arbetskraftsinvandringarna i stor utsträckning kommer att tillträda befattningar som är i paritet med den egna kompetensen ökar andelen högskoleutbildade invandrare som har ett förvärvsarbete i nivå med sin utbildning. Även i dessa fall kan det goda exemplet leda till att fler av dem som i dag inte har ett arbete i nivå med sin utbildning kan få ett sådant arbete.

Kommittén bedömer att en ökad arbetskraftsinvandring som baseras på att arbetskraftsinvandringen är efterfrågad och fyller ett behov på arbetsmarknaden kan motverka främlingsrädsla i samhället. I och med att arbetskraftsinvandringarna har ett förvärvsarbete redan vid ankomsten motverkas vanföreställningen att alla invandrare är bidragsberoende. Den höga sysselsättningsgraden bland arbetskraftsinvandringarna kan också bidra till acceptans av och förståelse för invandring av arbetskraft.

²¹ Systemet med Sfi debatteras ständigt och olika försök görs att anpassa undervisningen till de krav som ställs från vitt skilda grupper av invandrare med sig emellan olika förutsättningar att ta till sig undervisningen. Kommittén har inte sett det som sin uppgift att lämna förslag till hur svenskundervisningen bör organiseras.

²² Bevelander, P. och Lundh, C. (2006).

14.4 Förändringar i arbetskraftens struktur

14.4.1 Utgångspunkter

En framtida arbetskraftsinvandring till Sverige kan komma att på olika sätt påverka strukturen på arbetskraften. En självklarhet är exempelvis att en större andel av den totala arbetskraften i och med invandringen kommer att vara född utomlands och ha erfarenheter från andra arbetsmarknader och andra sätt att organisera sitt arbete. En del av detta har vi behandlat i tidigare avsnitt.

Vi har i delbetänkandet²³ påpekat att den tidigare invandringen till Sverige i många aspekter har berikat det svenska samhället och samhällsutvecklingen.

En utgångspunkt i det regelverk som vi föreslår, vilket också var en utgångspunkt i kommitténs direktiv, är att efterfrågan på arbetskraft styr den framtida invandringen av arbetskraft. Invandringen skall dock kunna ske först efter det att det konstaterats att den lediga befattningen inte kunnat tillsättas av någon lämplig arbetstagare från Sverige eller övriga EES. En följd av att efterfrågan på arbetsmarknaden styr invandringen och att den enskilde invandrade arbetstagaren initialt är kopplad till en specifik arbetsgivare och en specifik funktion på arbetsplatsen är att utvecklingen i samhällsekonomin, och därmed arbetsmarknaden, bestämmer omfattningen av den framtida invandringen av arbetskraft. Stor efterfrågan på arbetskraft som inte finns tillgänglig i Sverige eller inom EES kan medföra en stor invandring av arbetskraft, medan en liten efterfrågan leder till begränsad invandring. Vi har tidigare redovisat²⁴ bedömningar i några prognoser av den framtida efterfrågan på kort och lång sikt på arbetskraft och då också konstaterat att ju längre in i framtiden prognosen blickar desto större är osäkerheten om resultatet. Något som naturligtvis gäller alla typer av prognoser.

Några länder²⁵ upprättar kvoter över hur många arbetskraftsinvandrare av en viss kategori som tillåts under en viss tidsperiod, vanligen ett år. Med utgångspunkt i kvoterna kan man göra beräkningar av vilka konsekvenser på arbetsmarknaden och samhället i stort som invandringen kan få.

I de beräkningar och beskrivningar av eventuella förväntade förändringar i arbetskraftens struktur i och med invandring med stöd

²³ Se avsnitt 1.3 i delbetänkandet.

²⁴ Se avsnitt 2.1.4 och bilaga 4.

²⁵ Se avsnitt 2.3 i delbetänkandet.

av det regelverk som vi föreslår har vi i det här avsnittet utgått från den kunskap vi har av de senaste tolv årens arbetskraftsinvandring. När vi senare skall beräkna konsekvenser av den framtida arbetskraftsinvandringen gör vi ett schematiskt antagande om ett visst antal arbetskraftsinvandrare per år.

För att kunna få en bild av hur de framtida arbetskraftsinvandrararnas och deras medföljande familjemedlemmars ålder, kön och flyttningsmönster har kommittén låtit SCB göra en specialbearbetning av det löpande befolkningsregistret. Den population som studerats i registret är personer från EES (*exklusive Norden*) och deras medföljande familjemedlemmar som har invandrat till Sverige av *arbetsmarknadsskäl* under perioden 1994 till 2005. Totalt har 18 000 personer studerats och av dem bodde 11 000 personer kvar i Sverige i slutet av år 2005. De personer som ingår i det löpande befolkningsregistret, vilket de utvalda 18 000 personerna gör, är personer som är folkbokförda i Sverige och följaktligen har avsett att stanna i Sverige åtminstone 12 månader när de flyttade hit.

Vi har valt att beskriva arbetskraftsinvandrare till Sverige från EES (*exklusive Norden*) för att sedan kunna använda den populationens åldersstruktur, könsfördelning och flyttningsmönster som en approximation för att beskriva konsekvenserna av den framtida arbetskraftsinvandringen till Sverige. Ett mer realistiskt alternativ skulle ha varit att i stället studera arbetskraftsinvandringen från t.ex. de tio länder som senast blev medlemmar i EU eller från länderna utan för EES, men dessa är alltför få för att kunna vara underlag för en statistisk analys som medger uppdelning av populationen på ålder och kön. Detta gäller i ännu högre grad när vi analyserar invandringen av anhöriga till arbetskraftsinvandrare. För att kunna göra den typ av samhällsekonomisk analys som vi redovisar i avsnitt 14.5 krävs att såväl de ekonomiska som de demografiska variablerna kan redovisa på ettåriga åldersklasser. För att få denna precision i beräkningarna är det bara möjligt att använda uppgifterna för de 18 000 arbetskraftsinvandrararna från EU15.

Uppgifterna och räkneexemplen i de kommande avsnitten grundas således på uppgifter från det empiriska grundmaterialet.

14.4.2 Arbetskraftsinvandrares demografi

Uppgifterna för arbetskraftsinvandrare från EES (exklusive Norden) visar att 1 000 arbetskraftsinvandrare i genomsnitt har med sig 500 anhöriga. Varje flyttning till Sverige som en arbetskraftsinvandrare gör åtföljs således av ”0,5 familjemedlemmar”. Lite drygt hälften av dessa medflyttande är barn. Vi kan alltså utgå från att i storleksordningen var femte arbetskraftsinvandrare åtföljs av sin familj vilken även omfattar barn. (Se tabellen nedan).

Den typiska arbetskraftsinvandraren är man. Tre av fyra av de som flyttar till Sverige som arbetskraftsinvandrare från EES (exklusive Norden) är män. Bland de medflyttande anhöriga är förhållandena i stort sett omvända och här är två av tre anhöriga vuxna kvinnor,

Arbetskraftsinvandrare fördelade efter kön samt deras anhöriga. Uppgifterna är anpassade till 1 000 arbetskraftsinvandrare

	Arbetskraftsinvandrare	Anhöriga	Därav barn
	1 000	500	280
<i>Därav kvinnor</i>	260	330	140
<i>Därav män</i>	740	170	140

De framtida arbetskraftsinvandrarerna vet vi inget om. Som tidigare framhållits är det framtida förhållanden på arbetsmarknaden som kommer att avgöra vilken kategori av invandrad arbetskraft som kommer att behövas för att täcka den brist på arbetskraft som sannolikt kommer att uppstå inom några delar av arbetsmarknaden och regionalt. För att kunna göra några antaganden om framtiden har vi utgått från det mönster som arbetskraftsinvandrarerna från EES (exkl. Norden) uppvisat under de senaste tolv åren. Vi gör helt enkelt ett antagande att de framtida arbetskraftsinvandrarerna är i samma ålder, har samma familjeförhållanden och har samma flyttningsmönster som de tidigare arbetskraftsinvandrarerna.

För att kunna göra en åldersfördelning för enskilda åldrar antar vi som ett underlag för vårt räkneexempel att det invandrar 5 000 arbetskraftsinvandrare ett år²⁶, vilket motsvarar ungefärligen en fördubb-

²⁶ Det är även detta årliga antal arbetskraftsinvandrare vi kommer att använda längre fram i våra beräkningar.

ling mot dagens antal arbetskraftsinvandrare²⁷. Dessa 5 000 invandrare antas ha med sig 2 500 anhöriga enligt samma mönster som tidigare arbetskraftsinvandrare i vårt statistiska material. De antas även ha samma mönster avseende åldersfördelning och kön och andra relevanta karaktäristika. Skulle det istället bara komma 1 000 arbetskraftsinvandrare förväntas de ha med sig 500 anhöriga och skulle det komma 50 000 antas de ha med sig i storleksordningen 25 000 anhöriga.

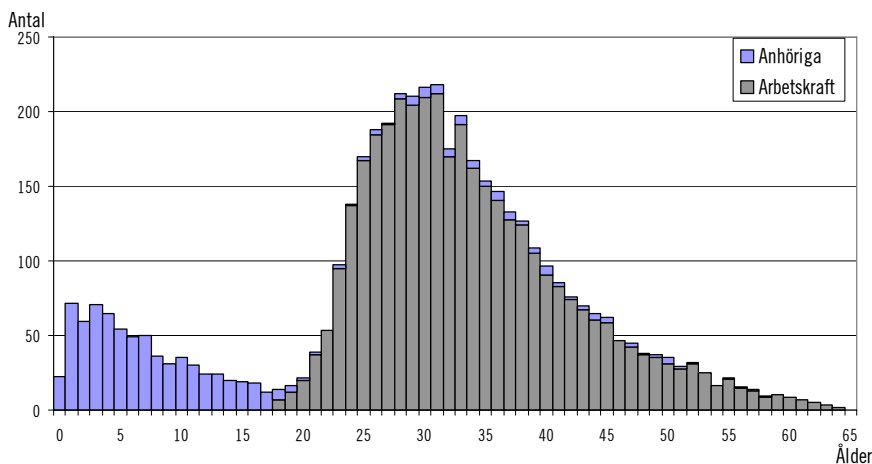
Det finns skillnader i åldersstrukturen mellan män och kvinnor och pojkar och flickor.

Det stora flertalet män är i åldrarna mellan 25 och 35 år. Antalet i högre åldrar minskar snabbt med ökande ålder. Åldersfördelningen följer en väl känd och dokumenterad åldersfördelning som gäller för de flesta migrationsströmmar där migranten själv bestämmer om han eller hon vill migrera eller ej. Den huvudsakliga förklaringen till detta åldersmönster för migranter ligger i individens attityd till att flytta. Ökande ålder medför lägre flyttbenägenhet vilken torde bero på att man blir alltmer etablerad i hemmiljöns arbetsmarknad, bostadsmarknad samt familje- och sociala liv.

Bland anhöriga män och pojkar till arbetskraftsinvandrande kvinnor är det stora flertalet barn. De flesta av dem är i förskoleåldern. Detta mönster skiljer sig från det som gäller för kvinnor och flickor som är anhöriga till arbetskraftsinvandrande män där det är lika många kvinnor som flickor. Det är alltså betydligt vanligare att medföljande vuxna är kvinnor än män.

²⁷ SCB anger att år 2005 blev 5 243 utomnordiska medborgare folkbokförda i Sverige grundat på arbete. (SCB 2006:B)

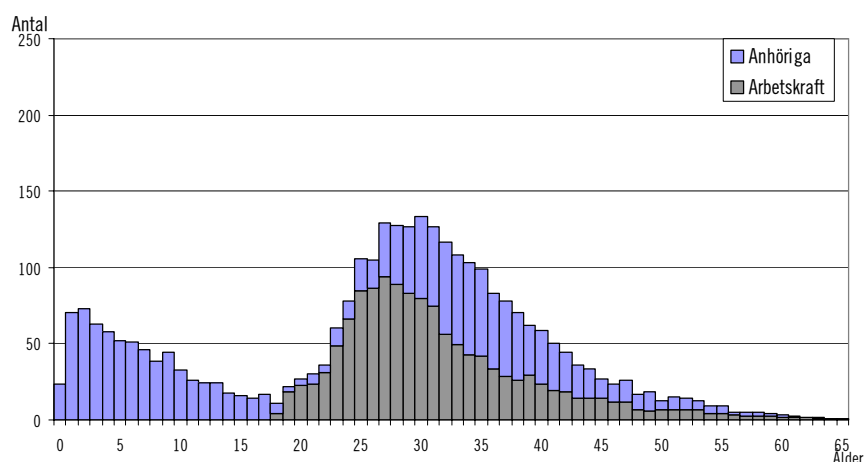
De manliga invandrarnas fördelning på ålder vid en nivå på 5 000 arbetskraftsinvandrare och 2 500 anhöriga ett år



Källa: Specialbearbetningar av SCB:s befolkningsregister beställd av KAKI. Åldersstruktur samt fördelning på arbetskrafts- och anhöriginvandring baseras på det mönster som invandringen av arbetskraft med anhöriga har haft från EES (exklusive Norden) under perioden 1994–2005. Antalet har anpassats till en invandring bestående av 5 000 arbetskraftsinvandrare och 2 500 anhöriga.

Även de kvinnliga arbetskraftsinvandrarna är unga och även här återfinns de flesta i åldrarna 25 till 35 år. De medföljande kvinnorna är generellt något äldre än kvinnorna som invandrar av arbetsmarknadsskäl, vilket framgår i diagrammet där staplarna i högre åldrar domineras av anhöriga. Dessa kvinnor ingår i en migrerande familj med en man som migrerar av arbetsmarknadsskäl och sedan har med sig partner och barn. De flesta medföljande flickorna är, precis som gäller för pojkarna, i förskoleåldern.

De kvinnliga invandrarnas fördelning på ålder vid en nivå på 5 000 arbetskraftsinvandrare och 2 500 anhöriga ett år



Källa: Specialbearbetningar av SCB:s befolkningsregister beställd av KAKI. Se tidigare diagram

Hur åldersstrukturen och könsfördelningen hos de framtida arbetskraftsinvandrarna ser ut och i vilken utsträckning hela familjer flyttar är naturligtvis okänd, men det mesta talar för att de inte i någon större utsträckning kommer att skilja sig från tidigare arbetskraftsinvandrare och deras familjer.

Beroende på inom vilka yrken som brist uppstår kan det dock attrahera män eller kvinnor i olika stor utsträckning. Exempelvis söker sig män traditionellt till byggsektorn och kvinnor till vårdsektorn. Det är dock inte speciellt troligt att den framtida arbetskraftsinvandringen kommer att koncentreras till en sektor eller ett yrke på arbetsmarknaden.

Könsstrukturen på arbetsmarknaden i ursprungsländerna för de potentiella arbetskraftsinvandrarna till bristyrken i Sverige kan också skilja sig från den förhärskande i Sverige och inom EES. Ett yrke som i Sverige dominerar av män kan i ett annat land vara dominerat av kvinnor eller vara mer lika fördelat mellan könen.

En trend i internationell migration är att den blir alltmer "feminiserad" dels i bemärkelsen att allt fler kvinnor migrerar, dels att allt fler kvinnor migrerar som självständiga arbetstagare och inte bara som medföljande till en man. Detta har vi skrivit om i del-

betänkandet²⁸. Internationellt flyttar en stor andel av kvinnorna till samhällen där traditionen att ha personer anställda inom hushållet är stor.

14.4.3 Ett räkneexempel om den framtida arbetskraftsinvandringen till Sverige

Med utgångspunkt i det av kommittén beställda materialet avseende arbetskraftsinvandring till Sverige från EES (exklusive Norden) under de senaste tolv åren har kommittén låtit en konsult²⁹ göra en beräkning av hur den framtida arbetskraftsmigrationen till Sverige kan se ut. Beräkningarna är gjorda i nära samarbete med kommitténs sekretariat.

Antaganden i beräkningarna

För att få en bild av hur den framtida arbetskraftsinvandringen kan se ut har vi i vår beräkningsmodell antagit att det årligen invandrar 5 000 arbetskraftsinvandrare med stöd av vårt regelverk per år under perioden 2008–2050. Den valda nivån på invandringen, som skall ses som ett tillskott till den arbetskraftsinvandring som redan finns i dag, är inte en prognos över det kommande antalet arbetskraftsinvandrare utan är vald mer eller mindre godtyckligt. Modellen gör det möjligt att med en skalförskjutning öka eller minska invandringen i det fall man skulle vilja analysera andra nivåer på invandringen. I det här exemplet använder vi oss dock av antagandet av ytterligare 5 000 arbetskraftsinvandrare per år. Ett årligt tillskott av 5 000 arbetskraftsinvandrare medför även, i linje med vad vi observerat från våra empiriska data, en invandring av 2 500 anhöriga. Av dessa är 1 400 barn. Totalt blir alltså det årliga ytterligare tillskottet till Sveriges *befolkning* i vårt räkneexempel 7 500 personer.

Det årliga tillskott till *arbetskraften* blir dels de 5 000 arbetskraftsinvandrarna som direkt är knutna till ett bristarbete, dels deras anhöriga som enligt dagens praxis får ett arbetstillstånd som inte är knutet till något speciellt yrke eller arbetsgivare. Denna form av tillstånd kallas ofta för ett ”rent tillstånd”. I vår beräk-

²⁸ Avsnitt 2.1.1 i delbetänkandet.

²⁹ Demografikonulten 2006-07-03.

ningsmodell blir detta tillskott till arbetskraften 1 100 personer. Av de familjer som invandrar till Sverige kan några ha små barn som gör att den ena av föräldrarna inte har för avsikt att arbeta eller så kan man även i andra fall inte från början vara inställd på att förvärvsarbeta. Om varannan av de medföljande är inställd på att förvärvsarbeta blir tillskottet till arbetskraften från denna grupp bara ca 550 personer. Teoretiskt blir dock tillskottet 1 100 personer med arbetstillstånd utan några inskränkningar. Det totala årliga tillskottet till arbetskraften i räkneexemplet blir således 6 100 personer³⁰.

För att kunna beräkna det teoretiska kumulativa tillskottet till Sveriges befolkning och arbetskraft antar vi i vår beräkningsmodell att de framtida arbetskraftinvandrarnas beteende avseende hur länge man stannar i Sverige följer samma mönster som de tidigare arbetskraftsinvandrarna från EES (exklusive Norden). Samma sak gäller för dödligheten inom gruppen, vilken för den här relativt unga gruppen naturligtvis är låg och inte har någon stor betydelse för det samlade resultatet. Gruppen utökas också i Sverige genom de barn som föds i Sverige, vilka inkluderas i modellen.

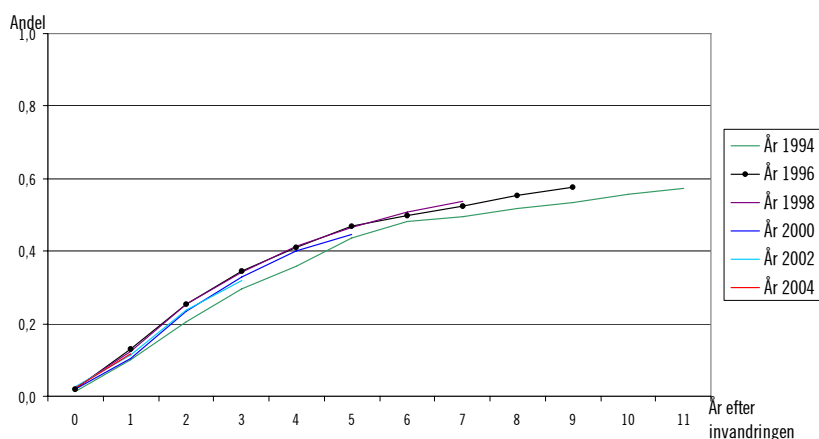
Det kumulativa tillskottet över tiden av den årliga invandringen av arbetskraft påverkas dock naturligtvis i allra högsta grad av i vilken utsträckning invandrarna stannar i Sverige och för dem som lämnar Sverige efter hur lång tid utvandringen sker.

Det empiriska materialet visar att benägenheten att lämna landet (återutvandra) efter en periods bosättning i Sverige är mycket högre bland arbetskraftsinvandrare än bland skyddsbehövande och de som invandrat som anknytningar till någon här i landet. Efter 5 år har ungefär 50 procent av arbetskraftsinvandrarna och deras anhöriga lämnat landet och efter 10 år ca 60 procent.

Eftersom återutvandringen sker efter en tidsperiod kan det vara värdefullt att se i vilken utsträckning olika årskullar av arbetskraftsinvandrare har utvandrat från Sverige. De kan ju ha bott under olika lång tid i Sverige. Benägenheten att utvandra från Sverige förefaller i stort att följa samma mönster oberoende av under vilket år invandringen till Sverige skedde (se diagram). Kurvorna i diagrammet följer varandra och har samma mönster trots att invandringen har skett vid olika tidpunkter och under olika perioder i samhällsekonomin.

³⁰ Med en lägre arbetskraftsinvandring på bara 1 000 personer blir det totala tillskottet 1 220 och med en mycket omfattande invandring av 50 000 arbetstagare blir det totala teoretiska tillskottet till arbetsmarknaden 61 100 personer enligt samma beräkningsmodell.

Benägenheten att återutvandra bland arbetskraftsinvandrare efter tid i Sverige för dem som invandrat 1994, 1996, 1998 etc.



Källa: Specialbearbetningar av SCB:s befolkningsregister beställd av KAKI.

Bland dem som återutvandrar visar det empiriska materialet att benägenheten att lämna Sverige är betydligt högre för anhöriga och deras barn än för de arbetskraftsinvandrare som kommer ensamma. Barnfamiljer förefaller, precis som många svenska familjer som flyttar utomlands, att ha som ett gemensamt livsprojekt att flytta utomlands för några år och sedan återvända hem igen.

I den framskrivning vi har gjort av det kumulativa tillskottet av arbetskraft vid en årlig invandring av 5 000 arbetskraftsinvandrare använder vi, som tidigare påpekats, det mönster vi har funnit i det empiriska materialet. En faktor som talar för att benägenheten hos de framtida arbetskraftsinvandrarerna att stanna längre i Sverige kan vara större är att de kan komma från länder där framtidsutsikterna är sämre än de är för återvändande till ett EES-land. Dessutom medger det föreslagna regelverket längre vistelser i Sverige än gällande regelverk och möjligheter att det temporära tillståndet kan övergå i ett permanent tillstånd. Faktorer som talar för att vistelsen i Sverige blir tidsbegränsad är bl.a. att allt fler arbeten på arbetsmarknaden organiseras som projekt med en begränsad utsträckning i tiden och att arbetskraftsinvandringen i huvudsak är ett svar på efterfrågan på arbetskraft vilken till stor del bestäms av de ekonomiska konjunkturernas cykliska förlopp.

Resultat av räkneexemplet

Med stöd av metodiken för en traditionell befolkningsprognos³¹ skriver vi fram gruppen arbetskraftsinvandrare och deras anhöriga. Varje år, med start år 2008, antar vi i modellen att 5 000 arbetskraftsinvandrare och deras 2 500 anhöriga invandrar till Sverige. Deras ålders- och könsstruktur och benägenhet att ha med sig anhöriga överensstämmer med de 18 000 arbetskraftsinvandrare från EES (exklusive Norden) som invandrat mellan 1994–2005. Vi antar att de när de väl är i Sverige föder barn i samma utsträckning och har samma dödsrisker som vi som redan bor här.

Räkneexemplet visar att

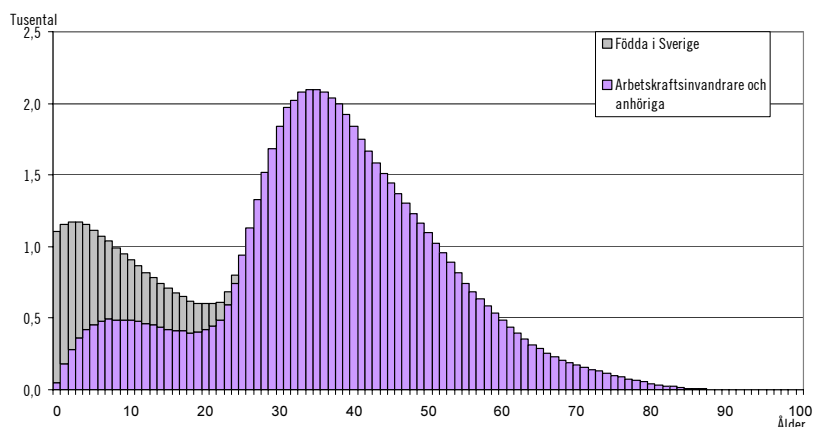
- efter 10 år (år 2018) av arbetskraftsinvandring är 60 procent kvar i Sverige, ca 48 000 av 75 000 invandrade. Därtill kommer ca 5 000 barn födda i Sverige. Resultaten visar att 76 procent av arbetskraftsinvandrarna med anhöriga är i åldrarna 20–64 år.
- efter 20 år (år 2028) av arbetskraftsinvandring visar framskrivningen att nästan 60 procent har utvandrat och drygt 40 procent fortfarande bor i Sverige. Genom detta har Sveriges befolkning fått ett tillskott på nästan 70 000 personer varav 52 000 är i arbetskraftsåldrarna 20–64 år, 17 000 i åldrarna 0–19 år och 1 500 över 64 år.
- efter 50 år (år 2058) av arbetskraftsinvandring har Sverige haft ett bruttoinflöde på 375 000 personer. Enligt beräkningarna kommer nettotillskottet, vilket alltså även inkluderar barn födda i Sverige, att bli ca 90 000 personer varav 63 000 är i åldrarna 20–64 år och 19 000 i åldrarna 0–19 år.³²

I och med att arbetskraftsinvandrarna och deras anhöriga är betydligt yngre än befolkningen i Sverige så ger invandringen en föryngring av befolkningen. Efter ett kvarts sekel (se diagram) av arbetskraftsinvandring är fortfarande de stora grupperna av arbetskraftsinvandrare mellan 30 och 45 år. Barnen födda i Sverige är framför allt i förskoleåldern. De första grupperna av ålderspensionärer finns nu efter 25 år.

³¹ Samma modell som SCB använder vid sina befolkningsprognoser.

³² Se tabell i bilaga 8 för resultaten.

Kalkylerad åldersfördelning på arbetskraftsinvandrare, anhöriga och deras barn födda i Sverige efter 25 års arbetskraftsinvandring



Vartefter åren går växer antalet ålderspensionärer som en följd av arbetskraftsinvandringen. Efter 50 års arbetskraftsinvandring kommer enligt räkneexemplet antalet personer i åldrarna över 64 år att uppgå till 25 000 personer eller 14,5 procent av arbetskrafts- och anhöriginvandringen. Enligt SCB:s befolkningsprognos kommer hela 24 procent av landets befolkning år 2050 att vara 65 år eller äldre. Arbetskraftsinvandringen förnyngar alltså Sveriges befolkning.

Ett resultat av den ökade arbetskraftsinvandringen är att Sveriges migrationsutbyte med omvärlden kommer att öka³³. Den ökade invandringen alstrar, som visats ovan, även en omfattande utvandring från Sverige i och med att tidigare invandrare senare lämnar landet. Det ökade migrationsutbytet med omvärlden bör kunna leda till att det svenska samhället och arbetsmarknaden kan dra lärdom och nytta av erfarenheter från utländska arbetsmarknader. Samtidigt kommer antalet personer utomlands med erfarenheter och kunskaper om den svenska arbetsmarknaden och det svenska näringslivet att öka, vilket borde kunna skapa förutsättningar för ökade kontakter och handel mellan Sverige och utlandet.

³³ Av figur i bilaga 8 framgår hur nivån på såväl den framtida in- och som en följd av den utvandringen kommer att öka i relation till de antaganden SCB har gjort i senaste befolkningsprognos. I diagrammet är storleken på arbetskraftsinvandringen samma tal som använts i räkneexemplet i detta avsnitt.

Det ökade migrationsutbytet med omvärlden kommer också att leda till att allt fler svenska medborgare under perioder kommer att vistas eller bo utomlands. Många av dem kommer att vara arbetskraftsinvandrare och deras anhöriga som arbetat och bott i Sverige under så lång tid att de har kunnat förvärva svenskt medborgarskap. De kan antingen enbart ha svenskt medborgarskap eller, där så är möjligt, dubbelt medborgarskap. Dessa svenska medborgare kan under perioder vara beroende av stöd och hjälp från svenska staten.

14.4.4 Arbetskraftsinvandringens påverkan på jämställdhet

I direktiven till kommittén uppdras kommittén att analysera, bedöma och redovisa effekterna av arbetskraftsinvandring ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv. Kommittén skall särskilt uppmärksamma vilka effekter arbetskraftsinvandringen kan få på arbetsmarknadens struktur ur ett sådant perspektiv.

Könsstrukturer på dagens arbetsmarknad

Historiskt har arbete alltid delats in i manligt respektive kvinnligt. Vad som har ansetts vara kvinnligt respektive manligt arbete har till viss del varierat över tid och mellan samhällen. I ett samhälls-ekonomiskt perspektiv torde inläsningen av kvinnor och män i olika yrken, branscher och sektorer bland annat tendera att försvåra matchningen mellan arbetssökande och vakanser och därmed försämra den samhällsekonomiska effektiviteten och drivkrafterna för ekonomisk tillväxt.³⁴ En annan aspekt är att en könssegregerad arbetsmarknad bygger på att arbete som i huvudsak innehas av kvinnor värderas – och därmed betalas – lägre än jobb med liknande kvalifikationskrav som i huvudsak innehas av män. Att kvinnor och män har olika yrken och utför olika arbetsuppgifter medför att arbetsvillkoren i olika avseenden blir olika. Skilda löner och förmåner, liksom skilda karriär- och utvecklingsmöjligheter, har visat sig vara direkta konsekvenser av yrkessegregeringen.³⁵

³⁴ SOU 2004:43, s. 22.

³⁵ SOU 2005:66, s. 158.

Könssegregeringen på den svenska arbetsmarknaden har tidigare utretts.³⁶ För ett år sedan lämnade också den Jämställdhetspolitiska utredningen sitt betänkande.³⁷

Kommitténs frågeställning är om den framtida arbetskraftsinvandring som följer av kommitténs förslag till vidgad arbetskraftsinvandring kommer att påverka könssegregeringen på den svenska arbetsmarknaden. Könssegregeringen har olika dimensioner. Dels finns en arbetsdelning efter kön mellan betalt förvärvsarbete och obetalt arbete i hemmet. Traditionellt har männen stått för den allra största delen av det betalda förvärvsarbetet. Kvinnornas förvärvsarbete har emellertid ökat starkt i västvärlden under efterkrigstiden, vilket har bidragit till en dramatisk minskning av denna skillnad av arbetsdelning efter kön. Dels finns en ojämn fördelning av kvinnor och män efter yrken och bransch. Det är denna aspekt som vanligtvis åsyftas när man diskuterar könssegregering på arbetsmarknaden. Negativa konsekvenser av könssegregeringen är till exempel att kvinnodominerade yrken tenderar att erbjuda lägre löner och sämre karriärmöjligheter än yrken dominerade av män.³⁸

Definitionen av segregering varierar, men vanligen ses ett yrke/arbetsområden som samlar mer än 60 procent kvinnor eller män som "könssegregerat", medan de som samlar mellan 40 och 60 procent av endera könet räknas som "könsintegrerade" eller "könsbalanserade".³⁹

Om man ser på skillnader mellan sektorer på arbetsmarknaden och ev. dominans av endera könet så är det framförallt ett förhållande som bidrar till segregeringen. Av männen arbetar 80 procent i privat sektor och endast 20 procent i offentlig sektor. Kvinnorna däremot är jämnt fördelade över sektorerna. Att männen i så liten omfattning arbetar inom offentlig sektor innebär att denna domineras av kvinnor.

Kvinnornas största yrkesområde är service-, omsorgs- och försäljningsarbete. Nästan en tredjedel av den kvinnliga arbetskraften återfinns där. Männen största yrkesområden är process- och maskinoperatörsarbete, transportarbete m.m. samt hantverksarbete inom byggverksamhet och tillverkning inom vilka drygt en tredjedel av männen arbetar.

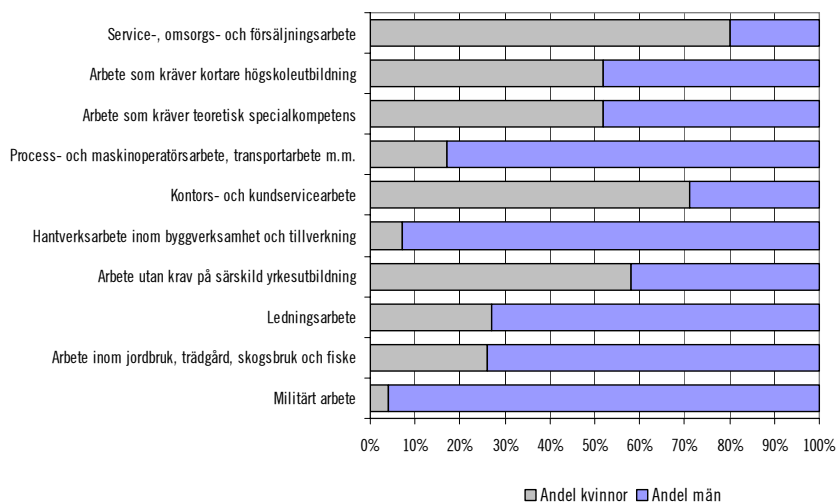
³⁶ Betänkandet "Den könsuppdelade arbetsmarknaden" (SOU 2004:43) lämnades i april 2004.

³⁷ Betänkandet "Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål" (SOU 2005:66) lämnades i augusti 2005.

³⁸ Nemo (2004).

³⁹ SOU 2004:43, s. 42.

Andelen kvinnor och män efter yrkesområde 2003. Yrkesgruppen med flest anställda överst i figuren



Källa: SCB, yrkesregistret.

När det gäller specifika yrken⁴⁰ är 29 yrken kvinnodominerade och 67 yrken mansdominerade. De mest kvinnodominerade yrkena är kontorssekreterare och dataregistrerare; förskollärare och fritidspedagoger samt barnmorskor och sjuksköterskor med särskild kompetens med mellan 92 och 94 procent kvinnor. De mest mansdominerade yrkena som är byggnads- och anläggningsarbete, gjutare, svetsare, plåtslagare m.fl. samt maskin- och motorreparatörer har mindre än två procent kvinnor.

Endast 18 av 114 yrken är jämställda i bemärkelsen att där arbetar 40–60 procent av vardera könet. Exempel på jämställda yrken är journalister, konstnärer, skådespelare m.fl. samt företagsekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän med hälften kvinnor och hälften män.

Att räkna antalet mans- respektive kvinnodominerade yrken för att beskriva eventuell könsdiskriminering har sina brister eftersom dagens yrkesklassificering är specifik när det gäller mansdominerade yrkesområden, men mer generell när det gäller kvinnodominerade. Att vissa yrken beskrivs på ett specifikt sätt, bland annat

⁴⁰ SSYK 3-siffernivå.

genom att tilldelas egna yrkeskoder kan ha betydelse för hur yrket och arbetet värderas. Många av männens yrken har sitt ursprung i industrin och kännetecknades tidigt av en stark uppsplittring av arbetsuppgifterna.⁴¹

Ett annat sätt att beskriva den horisontella segregeringen är att granska könsfördelningen i de trettio största yrkena enligt yrkesregistret sett till antalet sysselsatta. År 2003 var 74 procent av alla förvärvsarbetande kvinnor och 62 procent av alla förvärvsarbetande män sysselsatta i något av dessa yrken. Att andelen kvinnor är högre beror till stor del på sättet att klassificera yrkena. Ju mindre detaljerad yrkesgrupperingen är desto större blir sysselsättningskoncentrationen och i detta fall betyder det färre män och fler kvinnor i de största yrkena. Endast fyra av de 30 största yrkena⁴² var jämställda. De jämställda yrkena var företagsekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän; hälso- och sjukvårdsspecialister; gymnasielärare m.fl. samt administratörer i offentlig förvaltning.

Generellt sett förefaller den framtida arbetskraftsinvandringens påverkan på jämställdheten inom yrken vara negligierbar vid en årlig arbetskraftsinvandring på 5 000 arbetstagare, men kan självfallet i det enstaka fallet eller i en mindre region vara stor. Vid en mer omfattande arbetskraftsinvandring och över en längre tid kan påverkan vara större.

Ett enkelt och extremt räkneexempel visar att om alla de 5 000 arbetskraftsinvandrare som kommer ett år är ingenjörer och kvinnor så förändras könskvoten kvinnor bland ingenjörer från 15 till 18 procent. Fortsätter denna atypiska invandring år efter år så fortsätter utjämningen mellan könen och förutsatt att inga andra än arbetskraftsinvandrarerna tillkommer så är könskvoten efter 16 år 50/50. Motsvarande räkneexempel för sjuksköterskor, ett yrke med ca hälften så många utövare som ingenjörer, visar att en sådan här enkelriktad och massiv invandring, i det här exemplet av män, till ett yrke ger en förändring första året från 9 till 13 andel män bland sjuksköterskor i Sverige. Med fortsatt årlig invandring i samma omfattning tar det 9 år innan det finns lika många män som kvinnor inom den yrkeskåren.

⁴¹ SOU 2004:43; s. 44.

⁴² Se tabell i bilaga 8.

14.4.5 Sammanfattande diskussion

För att kunna göra någon form av bedömning av de framtida arbetskraftsinvandrarernas ålder, kön, i vilken utsträckning det är familjer som kommer samt i vilken utsträckning man stannar i Sverige har vi hämtat erfarenheter från ett så utförligt empiriskt dataunderlag av arbetskraftsinvandring till Sverige som möjligt. Generellt sett är arbetskraftsinvandrare unga, tre av fyra är män, i storleksordningen var femte har sin familj med sig och många återvänder hem igen efter några år i Sverige. Vi har använt erfarenheter från denna empiri för att i ett räkneexempel visa vilken struktur den kommande arbetskraftsinvandringen med stöd av det föreslagna regelverk kan se ut. I vårt räkneexempel antar vi att de kommande arbetskraftsinvandrarerna följer samma mönster som tidigare arbetskraftsinvandrare har uppvisat.

Att arbetskraftsinvandrarerna är unga och i många fall även har barn med sig bidrar till att föryngra den svenska åldrande befolkningen. Vår bedömning är dock att arbetskraftsinvandringen från länderna utanför EES inte kommer att få sådan omfattning att det i väsentlig grad föryngrar den svenska åldrande befolkningen. Men den är trots allt ett föryngrande positivt tillskott till den svenska befolkningen. Att en del arbetskraftsinvandrare kan förmodas ha med sig sin familj medför också att arbetsmarknaden får ett tillskott av invandrare vars arbetstillstånd inte är kopplat till ett speciellt bristyrke eller en speciell arbetsgivare. Detta tillskott kan vara i storleksordningen 20 procent utöver den av brist på arbetsmarknaden bestämda arbetskraftsinvandringen. Hur många av dem som sedan verkligen kommer ut på arbetsmarknaden är oklart.

En viktig komponent såväl för konsekvenser av arbetskraftsinvandringen i Sverige som för utvandringslandet är i vilken utsträckning arbetskraftsinvandrarerna stannar i Sverige eller väljer att lämna landet efter några års arbete. Erfarenheter från tidigare arbetskraftsinvandring är att efter fem år har hälften av arbetskraftsinvandrarerna och deras anhöriga lämnat Sverige. I vilken omfattning detta mönster kommer att gälla även för arbetskraftsinvandrare från länderna utanför EES är osäkert, det finns faktorer som såväl talar för att rörligheten hos den här gruppen kan vara såväl större som mindre. Vår bedömning är dock att rörligheten även för arbetskraftsinvandrarerna från länderna utanför EES kommer att vara omfattande.

Vi anser att *jämställdheten* på den svenska arbetsmarknaden knappast kommer att påverkas i någon större grad av arbetskraftsinvandring från länderna utanför EES. I och med att arbetskraftsinvandringen i huvudsak skall fylla de vakanser som inte går att tillsätta med arbetstagare från Sverige eller EU är det osäkert hur många arbetskraftsinvandrare som kommer att invandra till Sverige. Om ett stort antal arbetskraftsinvandrare skulle komma inom en speciell bransch eller till ett speciellt yrke skulle det kunna innebära viss påverkan. Vi har visat med ett räkneexempel att även ett relativt stort tillskott av arbetskraftsinvandrare till ett något så när stort yrke har liten effekt på könsstrukturen.

I de fall arbetsgivare och myndigheter vid något tillfälle skulle göra samlade rekryteringar av ett större antal arbetstagare från länderna utanför EES kan man, om så bedöms som angeläget, ta hänsyn till könsstrukturen i den totala rekryteringen.

Kommittén bedömer att det, åtminstone inte för närvarande, finns någon anledning att vidta speciella åtgärder för att styra eller påverka huruvida män eller kvinnor från länderna utanför EES skall beredas tillträde till den svenska arbetsmarknaden.

14.5 Samhällsekonomiska konsekvenser av arbetskraftsinvandringen

I kommitténs uppdrag ingår också att beskriva och bedöma samhällsekonomiska konsekvenser av det regelverk för arbetskraftsinvandring som kommittén föreslår. För att kunna göra det måste vi utgå från några förenklade antaganden.

14.5.1 Förutsättningar för beräkningarna

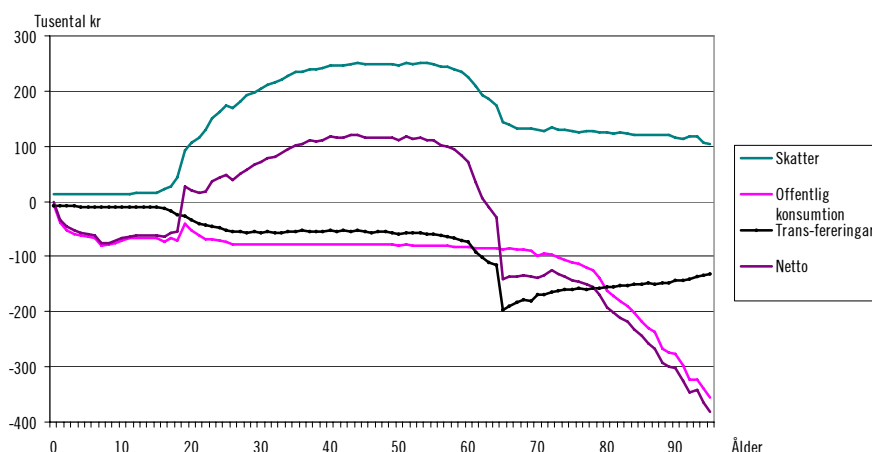
Beträffande den framtida arbetskraftsinvandringen och invandrarernas antal, benägenhet att ha med sig anhöriga, sannolikhet att utvandra från Sverige efter en tid, i vilken utsträckning de föder barn i Sverige och dödsrisker har vi utgått från det räkneexempel vi presenterat ovan (avsnitt 14.4.3). I en framskrivning av den framtida arbetskraftsinvandrade befolkningen och deras i Sverige födda barn kan vi få uppgifter om antal personer och deras ålder för varje enskilt år som framskrivningen omfattar.

När det sedan gäller de samhällsekonomiska konsekvenserna för offentlig sektor har vi utgått från de uppgifter som inkluderas i den generationsstudie som görs av finansdepartementet inom ramen för långtidsutredningen (LU). Studien avser värden för år 2006 och baseras på simuleringar som gjorts med mikrosimuleringsmodellen SESIM⁴³ och sparbalansmodellen FIMO. Så långt det är möjligt har LU utgått från hushållssektorns skatter/avgifter, transfereringar och offentlig konsumtion. Dessa simuleras i SESIM. För att få en total representation av alla inkomster och utgifter i de offentliga finanserna i nationalräkenskaperna har LU även fördelat poster som t.ex. företagsskatter, rättsväsende, försvarskostnader och liknande som inte är kopplat till en viss åldersgrupp av landets befolkning, och som inte simuleras i SESIM, lika på alla vuxna i Sverige.

Skatterna/avgifterna inkluderar inkomst- och förmögenhets-skatter från hushåll och företag, skatt på produktion och import samt sociala avgifter. Transfereringarna är, främst genom ålders- och förtidspensionssystemen, koncentrerade till högre åldrar. Den offentliga konsumtionen utgörs till en dominerande del av kostnader för vård, skola och omsorg. Uppdelningen av skatter/avgifter, transfereringar, offentlig konsumtion samt nettointäkter med fördelning på ålder visar det välkända mönstret med inbetalningar till offentlig sektor kopplat till personer främst i arbetsför ålder och utbetalningar till verksamheter kopplade till unga och äldre som står utanför arbetskraften (se diagram). De förväntade tydliga brytpunkterna finns vid åldrarna för inträde och utträde från arbetsmarknaden.

⁴³ www.sesim.org.

Skatter, offentlig konsumtion, transfereringar och netto efter ålder enligt en beräkningsmodell från finansdepartementet



Källa: SESIM, finansdepartementet, Priser och inkomstnivån avser år 2006.

I princip ingår samtliga offentliga intäkter och utgifter i det material som LU arbetar med.

I kommitténs beräkningar av samhällsekonomiska konsekvenser har vi multiplicerat den arbetskraftsinvandrade befolkningen och deras anhöriga år för år med de ekonomiska variablerna från LU. I och med att såväl vår framskrivning av den arbetskraftsinvandrade befolkningen som de ekonomiska variablerna finns för varje enskild ålder över livscykeln kan vi i våra beräkningar ta full hänsyn till åldersstrukturen hos de nyanlända arbetskraftsinvandrande och hur den förändras över tiden. Beräkningarna kan redovisas för varje år.

I beräkningarna utgår vi från ett *förenklande antagande* att arbetskraftsinvandrande och deras anhöriga uppför sig i genomsnitt som övrig befolkning i Sverige gör vad gäller förvärvsintensitet, inkomstmönster, sjukskrivningar etc. och liksom konsumerar offentliga tjänster och får offentliga transfereringar i samma utsträckning som genomsnittssvensken. Detta leder till en viss osäkerhet av resultaten. Vi kan exempelvis utgå från att offentliga intäkter av arbetskraftsinvandrande underskattas eftersom vi kan utgå från, vilket även regelverket underbygger, att arbetskraftsinvandrande har högre förvärvsintensitet än övrig befolkning i samma ålder i Sverige. Å andra sidan kan vi anta att intäkterna från anhöriga till arbetskraftsinvandrande överskattas i våra beräkningar

eftersom vi kan anta att de förvärvsarbetar i mindre utsträckning än vad genomsnittsbefolkningen gör. Vi menar dock att det i våra grova beräkningar och analys är enklast att utgå från att arbetskraftsinvandrarerna och deras anhöriga i alla i det här sammanhanget relevanta sammanhang beter sig som övrig befolkning i Sverige gör.

Varje sysselsatt arbetskraftsinvandrare, och med det regelverk som vi föreslår är det så gott som samtliga som är sysselsatta, alstrar sysselsättning åt andra genom sin konsumtion av varor och tjänster. De personer som förmedlar dessa varor och tjänster alstrar i sin tur intäkter till den offentliga ekonomin vilka alltså inte ingår i modellen. I vilken mån dynamiska effekter uppstår och dessa påverkar ekonomin positivt är svårt att beräkna och ingår inte i den beräkningsmodell vi har använt här.

14.5.2 Resultat av beräkningarna

Beräkningarna i vårt räkneexempel av de samhällsekonomiska effekterna för den offentliga sektorn visar att samhällets vinst är i storleksordningen 3–4 miljarder kronor per år under beräknings-tiden. Alla ekonomiska värden är i 2006 års prisnivå. Vartefter åren går och det ackumulerade antalet arbetskraftsinvandrarare och deras anhöriga ökar, så ökar också såväl intäkterna som utgifterna för offentlig sektor, dock förblir nettot av intäkterna å ena sidan och konsumtion och transfereringar å andra sidan ungefärligen 3–4 miljarder kronor. Senare i analysen kommer vi dock att reducera detta netto i och med att inestående pensionskapital skall utbetalas till de arbetskraftsinvandrarare som lämnat Sverige.

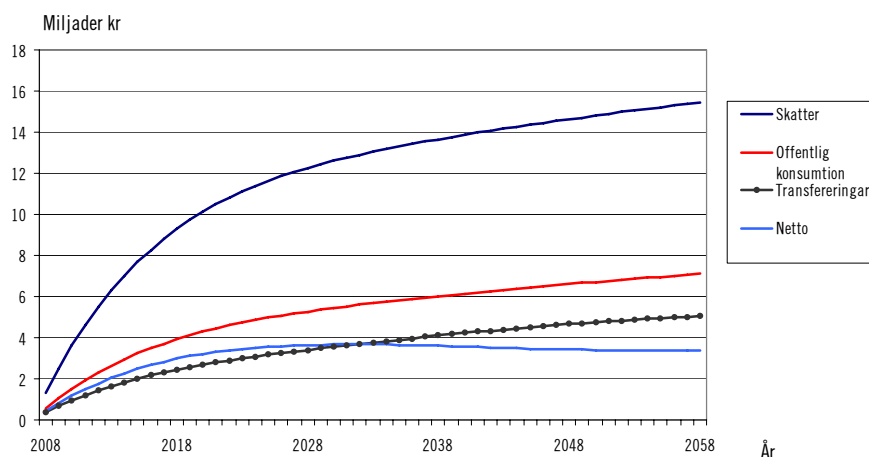
Beräknade årliga ekonomiska effekter i miljarder av arbetskraftsinvandring efter 10, 20, 30, 40 och 50 års arbetskraftsinvandring. 2006 års prisnivå

År	Skatter/avgifter	Offentlig konsumtion	Transfereringar	Netto
2018	9	4	2	3
2028	12	5	3	4
2038	14	6	4	4
2048	15	7	5	3
2058	15	7	5	3

Anmärkning: Kalkylen bygger på en arbetskraftsinvandring uppgående till 5 000 personer och 2 500 anhöriga per år. Ca 10 procent av arbetskraftsinvandrarerna förväntas återutvandra årligen. Under det år personer invandrar antas de i genomsnitt vara bosatta ett halvt år i Sverige. Samma regel tillämpas på personer som återutvandrar. Inkomster och priser är räknade i 2006 års löne- och prisnivå. I nettot ingår en del poster som inte är fördelade på offentlig konsumtion och transfereringar. Observera att de pensionsrätter som återutvandrad arbetskraft tar med sig vid utvandringen inte ingår i kalkylen. Under de första 20 åren torde denna inskränkning inte ha någon större betydelse men ger utslag på längre sikt.

Om följderna av den av kommittén föreslagna förändringen av regelverket för arbetskraftsinvandring från länderna utanför EES och Schweiz skulle bli att det årligen skulle komma 5 000 arbetskraftsinvandrarare och 2 500 anhöriga till dem, skulle detta enligt våra beräkningar medföra att under det tionde året av invandring stat och landsting/primärkommuner skulle ha ca 9 miljarder mer intäkter i form av skatter och avgifter än om invandringen inte hade skett. Det är ett tillskott på knappt en procent av intäkterna till stat och kommun. Enligt kalkylen kommer arbetskraftsinvandringen att öka BNP med 0,1 procent per år, vilket kan betraktas som en mycket blygsam del av den allmänna utvecklingen. Vartefter tiden går kommer tillskottet till de offentliga finanserna att öka något, men samtidigt i och med ökande ålder hos arbetskraftsinvandrarerna och deras anhöriga kombinerat med större antal personer kommer också gruppens offentliga konsumtion och transfereringar till dem att öka (se diagram).

Beräknade årliga ekonomiska effekter i miljarder kronor av arbetskraftsinvandring



Källa: Se föregående tabell. Observera att de pensionsrätter som återutvandrad arbetskraft tar med sig vid utvandringen inte ingår i kalkylen. Under de första 20 åren torde denna inskränkning inte ha någon större betydelse men ger utslag på längre sikt.

Skattekonsekvenserna av räkneexemplens arbetskraftsinvandring är positiv redan från början och ökar över tiden vartefter den årliga invandringen pågår.

Under de första 20–30 åren är arbetskraftsinvandringen mest fördelaktig. Därefter stiger den offentliga konsumtionen och transfereringar till arbetskraftsinvandrarerna och deras anhöriga snabbare än avgifter och skatter.

14.5.3 Äldreförsörjningsstöd till arbetskraftsinvandrare.

En fråga om pensioner som har diskuterats i kommittén är huruvida de arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige skall hinna arbeta ihop till sin egen pension eller om staten måste gå in med ett så kallat äldreförsörjningsstöd. En diskussion om detta förs i bilaga 7. I den genomgången visas att risken för att staten skall behöva träda in med äldreförsörjningsstöd för arbetskraftsinvandrare är liten. De flesta arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige förväntas vara relativt unga i linje med tidigare arbetskraftsinvandrare och hinner därmed att betala in tillräckligt till sin pension.

14.5.4 Pensioner till arbetskraftsinvandrare och deras förvärvsarbetande anhöriga som har flyttat från Sverige

I de beräkningar som redovisas ovan saknas en utgiftspost, nämligen pensionsrätter till personer boende utomlands. De invandrare som har arbetat en tid i Sverige och betalat in en del av sin lön till pension har i och med detta, på samma sätt som alla som förvärvsarbetat i Sverige, ett framtida krav på staten i form av pension. I den beräkningsmodell som vi använder upphör all koppling till den som genom återutvandring lämnar Sverige och det framtida kravet på utbetalning av den intjänade pensionen försvinner. Denna brist i beräkningarna märks först när vi har räknat fram modellen 20 år och de första av de tidigare invandrade arbetskraftsinvandrarerna skall gå i pension. I praktiken torde därför det förväntade överskottet som våra beräkningar visar så småningom halveras.

För statens del påverkas inte det inarbetade pensionskapitalet av huruvida det skall betalas ut till en person boende i Sverige eller utomlands. Medlen som skall betalas ut påverkas inte av i vilket land pensionstagaren bor. Staten kan däremot förlora en del intäkter såväl i form av eventuell skatt på pensionen som på de dynamiska effekter i form av ökad konsumtion, vilket i sin tur alstrar sysselsättning och intäkter till samhället, som kan uppstå när pensionerna används i Sverige. Å andra sidan bortfaller en del konsumtion av t.ex. vård i högre åldrar för dem som har lämnat Sverige.

Att tidigare arbetskraftsinvandrare som utvandrat inte längre konsumerar offentliga tjänster, vilket skapar en utgiftspost i våra beräkningar, hanteras av vår beräkningsmodell. Däremot ingår inte, som tidigare påpekats, hänsyn till kommande transfereringar i form av pensioner till dem som utvandrat.

Vi har med utgångspunkt från de tidigare beräkningarna av arbetskraftsinvandrares benägenhet att utvandra från Sverige även beräknat storleken på de utbetalningar som staten senare skall göra till dem i form av pensioner.

I våra beräkningar har vi utgått från de tidigare kalkylerna över benägenheten att återutvandra från Sverige och på detta sätt fått fram genomsnittliga vistelsetider i Sverige för dem som utvandrar. Genom detta har vi sedan via genomsnittliga löner för män respektive kvinnor kunnat uppskatta det inbetalda pensionskapitalet.

Det netto av våra beräkningar som vi tidigare redovisat skall reduceras med det inbetalda pensionskapitalet, vilket ju senare när

löntagarna pensioneras skall betalas ut till dem. Inledningsvis är det små summor som betalas ut som pensioner. Arbetskraftsinvandrarerna förväntas ju vara unga när de kommer till Sverige. Arbetskraftsinvandrarerna med anhöriga är enligt beräkningarna unga vid återutvandringen. Under första tioårsperioden beräknas flertalet vara i åldern 25–29 år. Med ökad vistelsetid kommer medelåldern så småningom upp i åldersintervallet 30–34 år. Det dröjer således länge till dess det intjänade pensionskapitalet kommer att betalas ut. Som jämförelse visas i tabellen nedan det årliga nettot som arbetskraftsinvandringen ger i Sverige. Det årliga nettot i Sverige är på sikt ungefär dubbelt så stort som det årliga pensionskapitalet som de utvandrande arbetskraftsinvandrarerna tjänat in (se figur i bilaga 8).

Beräknat årligt intjänat pensionskapital för återutvandrade arbetskraftsinvandrare med anhöriga i miljarder efter 10, 20, 30, 40 och 50 års arbetskraftsinvandring

År	Pensionskapital	Netto i Sverige	Slutligt netto efter utbetalningar av pensionskapitalet
2018	0,6	3,0	2,4
2028	1,1	3,6	2,5
2038	1,3	3,6	2,3
2048	1,4	3,4	2,1
2058	1,4	3,4	2,0

Som jämförelse visas det kalkylerade nettot som arbetskraftsinvandringen ger i Sverige.

Det slutliga nettot efter utbetalningarna av pensionskapitalet är under 30 år av en årlig invandring av 5 000 arbetskraftsinvandrare och 2 500 anhöriga till dem årligen i storleksordningen 2,5 miljarder kronor i 2006 års penningvärde. När arbetskraftsinvandrarerna senare blir allt äldre vartefter åren går minskar det slutliga nettot i storlek.

I det fall de samhällsekonomiska effekterna av invandringen av arbetskraft i räkneexemplet görs utifrån en mindre eller större invandring så förändras det slutliga nettot i motsvarande omfattning. En årlig invandring av 1 000 arbetskraftsinvandrare och deras anhöriga minskar det årliga nettot till storleksordningen 400–500 miljoner och en årlig invandring av 50 000 arbetskraftsinvandrare och deras anhöriga ökar det årliga nettot i räkneexemplet till storleks-

ordningen 25 miljarder. Alla beräkningar bygger på de villkor som redovisats ovan.

14.5.5 Arbetskraftsinvandringens effekter på löneutvecklingen i Sverige

Enligt direktiven till kommittén och samsyn i kommittén skall arbetskraftsinvandringarna ha lön och andra villkor i nivå med vad som gäller för andra löntagare med likvärdiga arbetsuppgifter. Detta gör att lönerna inte direkt påverkas genom att den utländska arbetskraften kan ta anställning till lägre löner och därmed pressa hela lönenivån.

Indirekt kan arbetskraftsinvandringen medföra att löneutvecklingen för ett yrke eller en sektor dämpas eller avstannar i och med att invandringen häver en bristsituation. En situation kan uppstå där arbetsgivare inte längre behöver erbjuda högre löner för att kunna anställa arbetskraft.

Det föreslagna regelverket har i och med det s.k. gemenskapsföreträdet och principen om samma nivå för lön och andra villkor som de som redan arbetar i Sverige en spärr mot att invandrad arbetskraft skulle tränga undan arbetskraft som redan finns i Sverige eller inom EES. Förutsättningarna för kommitténs bedömningar och beräkningar utgår från att denna spärr mot undanträngning fungerar.

14.5.6 Konsekvenser för handläggande myndigheter.

Det regelverk som föreslås av kommittén med en vidgad arbetskraftsinvandring och med möjlighet att söka arbetssökarvisering till Sverige medför att de statliga myndigheter som skall handlägga dessa ärenden får fler ärenden att handlägga. I och med detta kan de även behöva tillföras ytterligare resurser för att hantera dessa ärenden på ett rättssäkert sätt och inom rimliga tidsramar. Hur stora eventuella ytterligare resurser som kan komma att behövas är till allra största delen beroende av omfattningen av arbetskraftsinvandringen och hur många som kommer att ansöka om arbetssökarvisering. Som tidigare påpekats beror detta i sin tur på den framtida utvecklingen på arbetsmarknaden.

Kommittén har valt att inte göra några teoretiska beräkningar på vilka eventuella ytterligare resurser som de handläggande myndigheterna kan behöva vid olika nivåer på den framtida arbetskraftsinvandringen och på antalet viseringsärenden för arbetssökande.

14.5.7 Sammanfattande diskussion

I och med att arbetskraftsinvandrare är unga finns det stora förutsättningar för att de skall kunna ge ett positivt tillskott till det svenska samhället. Detta förstärks också av att arbetskraftsinvandrarna från länderna utanför EES kommer till Sverige för att direkt tillträda en befattning till vilken arbetsgivaren inte har kunnat hitta någon lämplig kandidat inom Sverige eller EES.

Vi har med ett räkneexempel grundat på ett omfattande empiriskt demografiskt och ekonomiskt material försökt uppskatta hur den framtida invandringen under det regelverk som vi föreslår påverkar Sveriges ekonomi inom den offentliga sektorn. Beräkningarna har utgått från det empiriska statistiska material som finns rörande tidigare arbetskraftsinvandrare och från antagandet att de invandrare som kommer under det föreslagna regelverket uppvisar samma mönster som dessa.

I vårt räkneexempel antar vi att arbetskraftsinvandringen till Sverige årligen är 5 000 arbetskraftsinvandrare och 2 500 anhöriga till dem. Detta är ingen prognos utan just ett *räkneexempel* vars siffror kan ökas/minskas beroende på efterfrågan och tillgång på arbetskraft. Vi antar att arbetskraftsinvandrarna bidrar till samhälls ekonomin, får transfereringar från staten och konsumerar offentliga tjänster i samma utsträckning som övrig jämnårig befolkning i Sverige gör. Vårt räkneexempel visar att 5 000 arbetskraftsinvandrare och deras anhöriga tillför ett årligt nettobidrag till den offentliga samhälls ekonomin på ca 2–2,5 miljarder kronor (2006 års prisnivå). Utöver detta bidrar arbetskraftsinvandrarna till att lösa en bristsituation på arbetsmarknaden, vilket har stor ekonomisk betydelse för såväl offentliga som privata arbetsgivare och därmed även indirekt på Sveriges offentliga ekonomi.

En följd av att många arbetskraftsinvandrare efter några år lämnar Sverige innebär att de har ett krav på staten i och med att de tidigare har betalat in delar av sina löner i Sverige till sin framtida pension. Detta skiljer sig inte från andra framtida pensionsutbetalningar förutom att de skall betalas till utlandet och därmed bort-

faller en del av de dynamiska effekter som kan uppstå i Sverige när pensionerna skall beskattas och användas till konsumtion eller sparande.

Våra beräkningar visar att de allra flesta av arbetskraftsinvand-
rarna i och med sin förmodade unga ålder vid ankomsten till
Sverige kommer att kunna arbeta ihop till sin egen pension. Staten
kommer därför i mycket liten utsträckning behöva gå in med
äldreförsörjningsstöd.

Arbetskraftsinvandring torde ha ringa effekt på löneutveck-
lingen, förutom den dämpande effekt som ligger i att bristsitua-
tioner löses. Invandringen kan också bidra till att löneutvecklingen
över tiden blir jämnare.

Det föreslagna regelsystemet har byggt in spärrar mot att
invandrad arbetskraft skall tränga undan den arbetskraft som redan
finns på arbetsmarknaden eller vill in på arbetsmarknaden. Detta
har gjorts genom att upprätthålla principen om s.k. gemenskaps-
företräde, dvs. att befintlig arbetskraft i Sverige och inom EES i
första hand skall ha tillgång till en ledig befattning. I det fall
gemenskapsföreträdet inte skulle kunna upprätthållas och invand-
ringen medföra en undanträngning av arbetskraft i Sverige skulle
detta medföra kostnader för samhället i form av stöd för dem som
hamnar utanför arbetsmarknaden och de samlade ekonomiska
effekterna blir mindre positiva. En annan effekt skulle kunna bli att
hela systemet med arbetskraftsinvandring skulle få mindre accep-
tans i samhället om inhemsk arbetskraft skulle trängas undan.

14.6 Kommitténs slutsatser

Med ett regelverk som i huvudsak bygger på att arbetskraftsinvand-
ring skall tillåtas när det råder brist på lämplig arbetskraft går det
inte att i förväg ange volymen på arbetskraftsinvandringen. Detta är
naturligtvis också en komplikation för analysen av konsekvenserna
av det föreslagna regelverket.

Inom den arbetsrättsliga lagstiftningen ser vi att tillämpningen av
regelverket indirekt kan påverkas om en allt större andel av arbets-
kraften i Sverige inte behärskar eller bara har bristfälliga kunskaper
i svenska. Kunskaper i svenska är en förutsättning för att den
arbetsrättsliga lagstiftningen skall få full genomslagskraft på
arbetsmarknaden. Vi räknar med att alla inblandade i arbetskrafts-
invandringen, såväl arbetsgivare som fackliga organisationer kom-

mer att verka för att den nya arbetstagaren skall få förutsättningar för att kunna lära sig svenska genom sfi eller genom andra kanaler. Detta ligger också i samhällets intresse.

En faktor som kan försvaga genomförandet i praktiken av den arbetsrättsliga lagstiftningen är att en relativt stor del av den invandrade arbetskraften väljer att stanna bara en begränsad tid i Sverige. Detta kan medföra att arbetstagarens engagemang på arbetsplatsen i arbetsrättsliga och mer långsiktiga frågor kan vara mer begränsat.

Sammantaget bedömer vi dock att den ökade arbetskraftsinvandring som kan bli resultatet av det regelverk vi föreslår inte behöver medföra någon förändring i den arbetsrättsliga lagstiftningen.

Kommittén har även diskuterat frågan om integration i Sverige av arbetskraftsinvandrare. Även här vill vi understryka att kunskaper i det svenska språket spelar en viktig roll. Vi menar dock att det finns faktorer som såväl talar för som emot en snabb integration för denna kategori av invandrare. Att integrationen kan gå snabbare än för dem som har invandrat till Sverige av andra skäl än arbetsmarknadsskäl talar det faktum att arbetskraftsinvandrarna direkt kommer ut på arbetsmarknaden. Att många av arbetskraftsinvandrarna endast avser att stanna en begränsad tid i Sverige talar dock för att deras eget intresse för att integreras i det svenska samhället är begränsat. Att det föreslagna regelverket inte leder till undanträngning av befintlig arbetskraft anser vi kan leda till att systemet med arbetskraftsinvandring kan få en bred acceptans i samhället.

Vi menar att den rådande integrationspolitiken omfattar såväl arbetskraftsinvandrarna som deras anhöriga. Kommittén har bedömt att det i nuläget inte finns anledning att föreslå några särskilda åtgärder för denna grupp.

Det huvudsakliga syftet med en vidgad arbetskraftsinvandring är att den skall möta den eventuella arbetskraftsbrist som kan uppstå inom delar av den svenska arbetsmarknaden. En positiv bieffekt av arbetskraftsinvandring är att den medför en föryngring av den åldrande svenska befolkningen. Kommittén vill dock betona att detta tillskott, även om den framtida arbetskraftsinvandringen skulle bli mycket stor, bara är en begränsad del av lösningen på problemet med en åldrande befolkning.

Vår analys visar också att vi kommer att få ett tillskott på arbetsmarknaden, utöver arbetskraftsinvandrarna, av anhöriga till invandrarna som följer med dem vid flytten till Sverige. Detta tillskott kommer att bestå av personer som får ett arbetstillstånd som

inte direkt är kopplat till ett bristyrke eller till en speciell arbetsgivare.

Den statistiska analys av det empiriska material av arbetskraftsinvandring som vi har haft tillgång till visar att en stor del av arbetskraftsinvandrarna väljer att stanna i vårt land endast under en begränsad tid av några år. Det är inte osannolikt att även de kommande arbetskraftsinvandrarna kommer att välja att stanna i vårt land endast under begränsad tid. Det kan dels vara ett resultat av de intentioner som man har haft redan från början, dels kan arbetsmarknadens funktionssätt med allt fler projektanställningar och tidsbegränsade anställning uppmuntra också till mer temporära vistelser i vårt land. Det regelverk vi föreslår ger utrymme för att man kan stanna längre i Sverige än med nuvarande regelverk och det gör det också möjligt att man kan i större utsträckning än i dag få ett permanent uppehållstillstånd.

Vi anser inte att arbetskraftsinvandringen kommer att ha någon större effekt på fördelningen av män och kvinnor inom olika yrken eller sektorer på arbetsmarknaden. Kommittén bedömer att det, åtminstone inte för närvarande, finns någon anledning att vidta några speciella åtgärder för att styra eller påverka huruvida män eller kvinnor från länderna utanför EES skall beredas tillträde till den svenska arbetsmarknaden. I de fall arbetsgivare och myndigheter vid något tillfälle skulle göra samlade rekryteringar av ett större antal arbetstagare från länderna utanför EES kan man, om så bedöms som angeläget, ta hänsyn till könsstrukturen i den totala rekryteringen.

Kommitténs bedömning är att arbetskraftsinvandringen kommer att ha en positiv effekt på den offentliga sektorns ekonomi. Å ena sidan kommer arbetskraftsinvandrarna att betala direkt och indirekt skatt, å andra sidan kommer de att erhålla offentliga transfereringar och konsumera offentliga tjänster. Vi har visat med ett räkneexempel grundat på omfattande fakta att arbetskraftsinvandrarna kommer att tillföra mer till den offentliga sektorn än vad de kostar. Grunden för detta är att de förväntas vara unga när de kommer till Sverige och att många kommer att lämna Sverige medan de fortfarande är i arbetsför ålder. För många av arbetskraftsinvandrarna och deras anhöriga sker utbildningen i hemlandet och omsorgen och vården på äldre dagar i hemlandet.

15 Konsekvenser i utvandringsländerna

15.1 Inledning

Under senare år har kopplingen mellan migration och utveckling tilldragit sig ett allt större intresse från såväl teoretiker på universiteten som praktiker inom myndigheter och regeringar. Intresset har riktats mot migrationens påverkan på utvecklingen i både invandrings- och utvandringslandet. Tidigare diskussioner vad avser konsekvenser för utvandringslandet har dominerats av eventuell påverkan genom förlorad kompetens när högutbildade lämnar landet. I dag riktas även ett allt större intresse mot sambanden mellan migration och ekonomisk utveckling av utvandringslandet.

I direktiven sägs att kommittén skall överväga hur utvandringsländernas intressen kan tillgodoses när det gäller arbetskraftsinvandring till Sverige från tredje land. Uppdraget skall ses mot bakgrund av att Sverige skall föra en sammanhållen politik inom alla politikområden och att det övergripande målet att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling skall beaktas.

När riksdagen lade fast den av regeringen föreslagna politiken för global utveckling (PGU) i och med att man antog propositionen Gemensamt ansvar, Sveriges politik för global utveckling¹, fastställdes också en del av den politik Sverige skall föra inom migrationspolitiken för att bidra till den globala utvecklingen. Här fastslås att mer måste göras för att förbättra möjligheten för människor i utvecklingsländer att studera utomlands och sedan återvända hem med utbildning och yrkeskunskaper. I propositionen sägs också att vid utformningen av en politik för invandring av arbetskraft är det viktigt att särskilt lyfta fram utvecklingsländernas intressen.

¹ Prop. 2002/03:122.

15.2 Migrationens påverkan på utvandringsländerna

I delbetänkandet² gjorde vi en beskrivning av vilka effekter migration kan ge i såväl utvandrings- som invandringslandet. Vi utgick där från en beskrivning som FN gjort. Nedan återges en översikt i form av, som FN kallar det, en balansräkning över vilka övergripande positiva och negativa konsekvenser man menar att utvandring får för utvandringsländerna.

Positiva och negativa effekter av migration för ett ursprungsland

<i>Positiva effekter</i>	<i>Negativa effekter</i>
Skapar sysselsättning åt personer som inte får arbete.	Förlust av högutbildad arbetskraft och lägre kvalitet på service.
Mildrar verkningar av de effekter som överskott av arbetskraft kan få.	Minskar tillväxt och produktivitet genom att färre högutbildade finns kvar.
Ger ett inflöde av pengar som sänds hem och utländsk valuta.	Nyttan av satsade resurser i offentligt finansierade utbildningar minskar.
Bidrag från emigranter med teknisk överföring, investeringar och riskkapital.	Selektiv migration kan leda till ökade inkomstskillnader.
Kan bidra till större handel mellan in- och utvandringslandet.	Minskade skatteinkomster i och med utflyttning.
Motivation att investera i egen utbildning ökar.	Hemsända pengar från emigranterna minskar över tiden.
Återvändande emigranter kan höja kunskapsnivån genom sina nya kunskaper, förmedla kunskaper till andra och skapa länkar till utlandet.	

Källa: FN (2004).

Alla dessa konsekvenser är inte fullt ut relevanta för arbetskraftsinvandrare till Sverige. Framför allt kommer inte arbetskraftsinvandringen att bidra direkt till en positiv effekt i hemlandet genom att de med sin utflyttning minskar arbetslösheten i hemlandet. De arbetstagare som flyttar till Sverige är knappast arbetslösa eller utgör ett överskott av arbetskraft i hemlandet. Indirekt kan dock kvalificerad arbetskraft som flyttar lämna en vakans efter sig som medger arbete åt någon annan. En kedja av flyttningar kan ske som i slutändan ger någon som är arbetslös ett arbete.

² Sid. 91–108.

I stort kan det antas att de positiva och negativa konsekvenser som uppstår när arbetskraft lämnar ett land även gäller när arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige lämnar sitt hemland.

I delbetänkandet diskuterade vi frågeställningar om migration och utveckling och i en särskild rapport³ redovisade vi även svaren på en förfrågan vi hade ställt till Sveriges ambassader. Där framkom bl.a att flera utflyttningsländer upplever en kunskapsflykt som är negativ och bland dessa länder finns flera länder i södra Afrika och stora utflyttningsländer som Filippinerna. Samtidigt rapporteras från flera utflyttningsländer att man har börjat uppmärksamma det bidrag till utveckling av landet som hemvändande migranter utgör. Vi uppmärksammade i delbetänkandet också de stora summor pengar som migranter sänder hem till sina familjer i hemländerna. Dessa penningflöden är för flera stora utflyttningsländer av stor vikt för landets ekonomi. Från många utflyttningsländer rapporteras också om den roll ekonomiskt, politiskt och kulturellt som migranterna i utlandet spelar för ursprungslandets utveckling.

I en studie⁴ beställd av UD görs en omfattande genomgång av olika internationella studier vilka behandlar komplexet migration och utveckling. I rapporten ges förslag på att sambanden mellan migration och utveckling skall lyftas fram i det svenska utvecklingssamarbetet bl.a. genom att denna aspekt skall analyseras när regeringen och SIDA antar landstrategier för det bilaterala samarbetet. Av speciellt intresse för frågor om arbetskraftsinvandring är att flera studier uppmärksammar den potential för utveckling som återvändande migranter utgör. Flera studier framför att utvandringsländerna bör uppmuntra återvändande med stöd av olika politiska instrument som skattelättnader och gynnsammare regler för direktinvesteringar. Å andra sidan framhålls i flera rapporter att även invandringsländerna har ett ansvar och att de bör underlätta för kvalificerad arbetskraft som vill återvända hem till sina hemländer temporärt eller permanent.

³ KAKI 2005.

⁴ Tamas, Kristof (2006).

15.3 Migration och utveckling på den internationella agendan

I och med att migration har blivit en alltmer kontroversiell fråga i många länder har den också diskuterats i allt större utsträckning även utifrån vilka positiva aspekter den kan föra med sig för såväl invandrings- som utvandringsländer. Allt fler organisationer och länder vill nu diskutera migration i ett större sammanhang än enbart det nationella.

Globala kommissionen om internationell migration

FN:s generalsekreterare Kofi Annan har framfört att migration är ett av de politikområden inom vilket FN måste ta ett större ansvar. Ett sätt att förbereda detta föreslogs vara att inrätta en oberoende kommission som behandlar de svåra frågor som är förknippade med att finna en gemensam ordning för global migration. Sverige tog under år 2003 tillsammans med Schweiz en ledande roll för att upprätta en sådan kommission. Sverige och Sydafrika delade på ordförandeskapet för kommissionen som antog namnet Den globala kommissionen om internationell migration (GCIM). Kommissionens huvuduppgift var att föra upp migrationsfrågorna på den internationella dagordningen och analysera kopplingen mellan migration och andra frågor såsom utveckling, bistånd, mänskliga rättigheter, handel och säkerhet. Ett trettiotal länder som representerade såväl invandrings- som utvandringsländer utgjorde en referens- och styrgrupp för kommissionen.

Bakgrunden till Sveriges engagemang var att riksdagen i december 2003 fastlade en politik för global utveckling⁵ i vilken sades att Sverige aktivt skulle stödja det arbete kring migration och utveckling som initierats av FN:s generalsekreterare och aktivt delta i det globala samarbetet kring migrationsfrågor.

GCIM överlämnade sin rapport⁶ till FN:s generalsekreterare i oktober 2005. Rapporten, vilken innehåller en mängd rekommendationer på migrationspolitikens område, togs fram med underlag från fem stora regionala möten och ett stort antal möten med relevanta aktörer på området. Dessa utgjordes av t.ex. regeringar, frivilligorganisationer, media, näringslivet och diverse regionala

⁵ Prop. 2002/03:122.

⁶ GCIM (2005).

sammanslutningar av länder som söker lösningar på migrationspolitiska frågor i sin del av världen.

Rapporten lyfter fram fem områden till vilka man menar att världssamfundet måste förhålla sig och i framtiden söka finna ett gemensamt förhållningssätt till:

Migration och dess roll i den globala ekonomin. En ökad migration ses som en av lösningarna för att upprätthålla ekonomisk tillväxt för samhällen som präglas av en åldrande befolkning. Samtidigt bidrar den till en lösning för fattiga länder vilka karakteriseras av en ung växande befolkning och brist på arbetstillfällen. Detta ömsesidiga intresse hos länder med en åldrande befolkning och länder med en stor ung befolkning med hög arbetslöshet bör migrationspolitiken kunna hantera.

Migration kan ha en *positiv effekt på utvecklingen i fattiga länder* genom t.ex. remitteringar, diasporans handel med och investeringar i ursprungslandet samt s.k. cirkulär migration, vilket innebär att migranterna återvänder temporärt och delar med sig av den nya kunskap som de har fått under sin vistelse utomlands.

Fenomenet *olaglig invandring* kan ses som ett hot mot en stats suveränitet och mot migranternas säkerhet. Kommissionen föreslår att ökade möjligheter ges att migrera legalt, vilket bör kunna minska den olagliga migrationen. Migration skall ske av fri vilja, inte av tvång.

Det är angeläget att *migranter effektivt integreras i invandringsländerna*. Detta ligger såväl i världlandets som migranternas intresse och båda parter har en skyldighet att se till att detta sker.

Den globala kommissionens slutsats är att det ramverk som finns i form av de *sex grundläggande konventionerna om mänskliga rättigheter* är tillräckligt för att garantera migranternas mänskliga rättigheter. Ingen ny konvention behöver förhandlas fram.

Av de 33 rekommendationer på global nivå som GCIM för fram har flera en direkt koppling till kommitténs utredningsuppdrag. GCIM rekommenderar bland annat att:

- fler länder måste ta fasta på att migrationen i världen ökar och anta eller förnya sin migrationspolitik
- länder måste vara mer flexibla i sin migrationspolitik och inse att migranter kan fylla speciella luckor på den internationella arbetsmarknaden
- fler länder bör inrätta program för temporär migration

- länder bör ta bort de hinder som finns för migration av högutbildade
- länder och intresseorganisationer bör stödja en objektiv debatt om de negativa konsekvenser som är förknippade med olaglig migration och om hur den kan motarbetas
- länder skall försöka lösa situationer med irreguljära migranter genom att stödja dem i ett återvändande eller genom att låta dem stanna med laglig status
- migranter som vistas lagligt under en längre tid i ett land måste kunna integreras fullt ut
- migranter som har ett temporärt tillstånd eller som vistas olagligt i ett land måste skyddas från att utnyttjas
- bilaterala avtal används när en migrationsfråga berör två länder.

Migration och utveckling har för första gången behandlats i FN

FN:s generalförsamling höll i september år 2006 en s.k. högnivådialog om migration och utveckling. Det var första gången migrationsfrågor togs upp på hög nivå inom FN. Detta som en följd av att FN:s generalsekreterare betonat att internationell migration är ett område som i och med globaliseringen berör alla länder. Migration är inte ett nollsummespel utan några vinner och andra förlorar. FN har inte behandlat dessa frågor i samlad form tidigare och generalsekreteraren menade att FN nu borde ta ett första steg för att göra så. Detta steg har man nu tagit genom högnivådialogen i generalförsamlingen.

Som grund för mötet låg dels den rapport som GCIM har lämnat till FN, dels en underlagsrapport⁷ som FN tagit fram. Denna senare rapport går i genom de frågeställningar och fakta som är förknippade med migration och utveckling, vilka bör kunna utgöra grunden för hur staternas migrationspolitik utformas. Den som flyttar bryter inte alla band med familjen och hemlandet. Inte heller går flyttströmmarna enbart till några få rika länder utan i dag flyttar ungefär en tredjedel av alla internationella migranter från ett utvecklingsland till ett annat utvecklingsland. Stater kan inte längre se sig själva enbart som in- eller utvandringsland. Allt fler stater tillhör båda kategorierna eller förändras i en transitionsprocess från ut- till invandringsland. Revolutionen inom transport- och kommunikationssektorerna innebär att de som flyttat lättare kan åter-

⁷ FN (2006).

vända hem för besök eller för kortare perioder av bosättning och hålla kontakt med familjen och andra i hemlandet via telefon och internet. I dag räknas flyttarnas välbefinnande inte längre bara i monetära termer utan även i de personbundna kunskaper och erfarenheter som individen har och som han eller hon kan ta med sig hem vid en återflyttning. Men det finns även nya negativa företeelser. Flyttare av båda könen utsätts för och exploateras i allt större utsträckning av människosmugglare och utnyttjas genom handel med människor.

Rapporten pläderar för samarbete om migrationsfrågor inom FN:s ram. Utvandring har för många länder haft en avgörande betydelse för att stärka utflyttninggländernas ekonomier vilket även ett eventuellt återvändande av utvandrare i ett senare skede har gjort. När stater och organisationer formar en migrationspolitik måste man ta större hänsyn till resultat av forskning och de goda exempel som finns. Det är också i allas intresse att migration sker i ett lagligt, säkert och rättvist sammanhang och i samklang med internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna. I dag fördelas de kostnader och intäkter som uppstår i samband med migration ojämnt mellan såväl länder som sociala grupper av individer, vilket är något som måste utjämnas. FN-rapporten framhåller att migrationspolitik inte endast får baseras på ekonomiska överväganden utan också väga in sociala, kulturella och politiska konsekvenser av migration.

FN-rapporten lyfter också fram att migration inte kan hanteras enskilt av stater utan att det krävs olika former av internationellt samarbete. Förutsättningarna för ett lyckat internationellt samarbete ökar om alla inblandade har en något så när gemensam bild av olika aspekter på internationell migration. Flera FN-organisationer arbetar med sambanden mellan migration och utveckling. För att öka samarbetet och uppnå ökad samstämmighet mellan aktörerna som arbetar med migrationsrelaterade frågor i FN-systemet samt inom IOM etablerades en Global Migration Group i vilken deltagarna öppet kan diskutera på vilket sätt man bäst löser utmaningar och skapar en gemensam målsättning för det internationella samarbetet inom migrationsområdet.

Högnivådialogen resulterade framför allt i att en majoritet av FN:s medlemsstater tillstyrkte skapandet av ett globalt forum i vilket dialogen om migration och utveckling skulle kunna fortsätta. Generalsekreteraren tillkännagav inrättandet av en s.k. "trust fund"

som stöd för det globala forumets framtids verksamhet. Belgien erbjöd sig att anordna det första mötet i det globala forumet.

Flera viktiga aktörer är engagerade i att utveckla sambanden mellan migration och utveckling

I mitten av mars 2006 arrangerade Belgien tillsammans med Världsbanken, Europeiska kommissionen och IOM en internationell konferens om sambanden mellan migration och utveckling.

Världsbanken har tidigare tagit en ledande roll internationellt i frågan om att studera och beskriva den utvecklingspotential som de stora summor pengar som migranterna sänder hem till sina familjer utgör. Vid konferensen lyftes tre områden fram vilka måste utvecklas ytterligare innan man kan utveckla politiken fullt ut: mer och bättre data från såväl sändar- som mottagarländer, mer forskning och studier om migrationens påverkan på utvecklingen i sändarlandet samt att hänsyn måste tas till effekter av migration och att dessa måste vara en del av alla landstrategier som internationella organisationer har satt upp som riktlinjer för sitt samarbete med enskilda utvecklingsländer.

UNFPA (FN:s befolkningsfond) underströk att det finns ett strukturellt behov av lågutbildad arbetskraft i de rika länderna och att denna arbetskraft finns i de fattiga länderna. Problemet är att utbudet är större än efterfrågan. De menar att det måste skapas fler lagliga möjligheter för denna lågutbildade arbetskraft att arbeta i de rika länderna. UNFPA framförde vid konferensen att en möjlig politik kan vara att införa tidsbegränsade tillstånd där invandraren inte har rätt att ta med sig familjen. Fördelen med detta ansågs vara att invandraren får en legal status och risken för att han eller hon blir exploaterad minskar. Det skapar också bättre förutsättningar för ett återvändande till hemlandet.

IOM (Den internationella migrationsorganisationen) lämnade förslag till hur kunskapsflykten från södra Afrika skulle kunna motverkas. De menar att gruppen av tidigare utvandrare från området (diasporan) är en nyckel till att motverka effekterna av utflyttningen. De skall dels genom att själva temporärt eller mer permanent återvända, dels genom att ingå i bilaterala och internationella projekt för utveckling kunna motverka effekterna av kunskapsflykten.

Förebyggande åtgärder mot bakgrund av omfattande oreglerad migration diskuteras inom EU

De senaste decennierna har migrationstrycket mot EU ökat. Allt fler flyttare önskar söka arbete på EU:s lagliga eller svarta arbetsmarknad. Försöken att ta sig över gränsen tar sig allt mer drastiska uttryck. I många transitländer skapas problem när flyttare hejdas i sina försök att resa in i EU. Mot bakgrund av detta och den senaste tidens eskalerande strömmar av arbetssökande migranter över Medelhavet och till Kanarieöarna initierade Spanien och Marocko en dialog mellan sändar-, transit- och mottagarländer. Ett möte hölls i Rabat i juli år 2006 med deltagare på hög politisk nivå från 60 länder.

Alla länder har ett intresse av att migrationen sker i ordnade former och mötet underströk behovet av samarbete baserat på partnerskap och en fortsatt dialog mellan Europa och Afrika.

Behovet av möjligheter för arbetstagare från utvecklingsländer att arbeta lagligt i EU var en röd tråd i många av utvecklingsländernas ståndpunkter.

15.4 Migrationens påverkan på utvecklingen i utvandringsländerna

En stor del av de samband mellan migration och utveckling som olika forskarrapporter och andra studier presenterar gäller alla former av migration oberoende av på vilka grunder man har migrerat. Kommitténs uppdrag är att se hur den arbetskraftsinvandring som kommer att ske som en följd av det regelverk vi föreslår påverkar utvecklingen i utvandringsländerna. En del faktorer som t.ex. att flyttare sänder hem pengar till sina familjer i hemlandet gäller för alla flyttare oberoende av vilka orsaker som ligger till grund för migrationen. Andra faktorer kan vara mer direkt kopplade till migration av arbetskraft.

Även när det gäller frågan om migration och utveckling är det framförallt vilken omfattning arbetskraftsinvandringen till Sverige får, och vilka länder och yrkessektorer som invandrarna kommer ifrån, som bestämmer vilken påverkan migrationen får på kunskapsflykt från utvandringsländerna. Om ett antal läkare kommer spridda från ett antal länder och sjukhus eller om alla invandrade

läkare kommer från ett land och ett sjukhus har naturligtvis betydelse.

I flera länder i Afrika och Asien är kunskapsflykten ett stort problem och det exemplifieras ofta med utflyttningen av sjuksköterskor. I en årsrapport⁸ från FN:s program för befolkningsfrågor (UNFPA) rapporteras att det årligen flyttar 20 000 sjuksköterskor och läkare från Afrika vilket förvärrar en redan kritisk situation. Som exempel på länder där utflyttningen är ett problem kan nämnas Ghana där år 2000 dubbelt så många sjuksköterskor flyttade ur landet som nyutexaminerade började arbeta. Närmare 60 procent av alla sjukskötersketjänster uppges vara vakanta. I Filippinerna uppskattas 85 procent av landets sjuksköterskor arbeta utomlands. Utvecklingsländer försöker att tillsammans med sammanlutningar av sjuksköterskor finna lösningar som även tar hänsyn till individens frihet att emigrera. I Sydafrika anställer inte de stora sjukhusen en sjuksköterska från grannländerna om det inte finns ett speciellt avtal mellan länderna. I Filippinerna skriver många sjuksköterskor på ett avtal att man efter utbildningen skall arbeta i två år innan man flyttar från landet.

Utflyttningen är ett svar på de rika ländernas efterfrågan av sjukvårdspersonal. I Storbritannien har under en knapp tioårsperiod antalet läkare ökat med 25 000 och antalet sjuksköterskor med 250 000. I USA räknar myndigheterna med att till 2020 behöva ett tillskott på över en miljon sjuksköterskor. Kanada och Australien räknar med en brist på 78 000 respektive 40 000 sjuksköterskor under de kommande fyra till fem åren.

Centrala komponenter i komplexet migration och utveckling är dels de kapitalströmmar som går från flyttarna till familjen i hemlandet under tiden då han eller hon är utomlands, dels i vilken grad återflytt sker och nyttan av den utökade kompetens som återvändande flyttare besitter.

Det finns ingen anledning att anta att arbetskraftsinvandrarerna till Sverige i mindre utsträckning skulle sända hem delar av den lön man tjänar än vad andra grupper av invandrare gör. Tvärtom skulle man kunna anta att många av de bristyrken som arbetskraftsinvandrarerna kommer att arbeta inom har ett sådant löneläge att man i större utsträckning skulle kunna sända hem pengar. Vi har också visat att arbetskraftsinvandringarna längre fram, i den mån de flyttar hem i den utsträckning andra arbetskraftsinvandrare har

⁸ UNFPA 2006.

gjort, medför att betydande kapital kommer att betalas ut i pensioner till pensionerade arbetskraftsinvandrare som flyttat hem.

Gemensamt för alla studier om migration och utveckling är att de lyfter fram att de nya personbundna kunskaper och erfarenheter som en utvandrare för med sig hem vid ett eventuellt återvändande till hemlandet kan ha stor betydelse för det landets utveckling. Historiskt har mycket av den innovationsspridning av produktionsätt, förädlingsmetoder etc. som skett över gränserna kanaliseras genom återvändande utvandrare.

En ytterligare dimension i utvecklingspotentialen vid återvändande är om den återvändande migrantens nya kunskaper kan åtföljas av ett hemsänt kapital. En sådan kombination av kunskap och kapital kan vara en god grogrund för entreprenörskap i hemlandet som kan bidra till utveckling.

15.5 Utvandringsländernas intressen

Kommitténs bedömning: En arbetskraftinvandrare eller en gäststudent som återvänder till sitt hemland bär med sig ny kompetens som kan bidra till hemlandets utveckling. Inom politiken för global utveckling bör former utvecklas för att ytterligare stimulera återvändande, permanent eller för mer begränsade tid, av invandrare som kan bidra till sitt hemlands utveckling. I de fall invandrare från fattiga länder kommer att vistas länge eller bosätta sig permanent i vårt land medför detta en förlust av kompetens för sändarlandet.

Kommittén konstaterar att en enskild utvandrare i det specifika fallet kan i olika hög grad påverka utvecklingen vad gäller kunskapsflykt i sitt hemland beroende på vilken utbildning eller yrke han eller hon har. Vissa personer kan ha en nyckelposition och därmed lämna ett stort hålrum efter sig, för andra kan det mest handla om konsekvenser på individnivå.

Kommittén delar uppfattningen att en invandrare som efter en tids förvärvsarbete eller studier i Sverige återvänder till sitt hemland bör ha goda förutsättningar att bidra till sitt hemlands utveckling. Denna förutsättning ökar om personen har intjänade pengar med sig hem. En positiv påverkan kan naturligtvis även ske när en person väljer att bosätta sig för gott i landet man har utvandrat till,

men då sker den genom andra kanaler än en återflyttning till hemlandet.

Det regelverk som vi föreslår skapar goda förutsättningar för återvändande. Arbetskraftsinvandrarerna kommer redan från början till ett förvärvsarbete vilket gör att de, oberoende av när de väljer att återvända hem, har nya erfarenheter och kunskaper att ta med sig hem. Vårt föreslagna regelverk med inledande temporära arbetstillstånd som upphör om inte arbetet inom ett bristyrke kvarstår bidrar också till att en del arbetskraftsinvandrare kommer att återvända till sina hemländer efter en tid av arbete i Sverige.

Om en person har arbetat en period i Sverige och sedan återvänt till sitt hemland, bör hans eller hennes kvalifikationer för att kunna återkomma till Sverige för ytterligare någon eller några perioder för arbete ha stärkts. Erfarenheterna på den svenska arbetsmarknaden bör vara en merit om man åter söker sig till Sverige och innebära att man lättare kan få arbete. Ett sådant migrationsmönster kan skapa goda förutsättningar för en god påverkan på hemlandets utveckling genom den kunskapsöverföring som sker genom den individuella migranten.

Kommittén menar dock att det kan finnas anledning att ytterligare stimulera till och understödja att invandrare med för sitt hemlands utveckling eftertraktade kunskaper kan återvända permanent eller tillfälligt till sitt hemland. Detta ligger i linje med den svenska politiken för global utveckling och vi menar att det är inom denna politik som formerna för detta skall utvecklas.

16 Författningskommentar

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

3 kap.

2 §

En visering för inresa och vistelse i högst tre månader som beviljas med stöd av 1 § skall utfärdas som en enhetlig visering i enlighet med föreskrifterna i Schengenkonventionen. En enhetlig visering är giltig vid inresa och vistelse i Schengenstaterna på sätt som framgår av viseringen.

Om det vid en samlad bedömning framstår som sannolikt att avsikten med vistelsen är en annan än den uppgivna eller att utlänningen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenstaternas territorium efter viseringstidens utgång, får en enhetlig visering inte beviljas.

En utlänning som beviljats visering för att söka arbete behöver inte lämna Sverige eller Schengenstaternas territorium efter viseringstidens utgång, om han eller hon fått anställning som kan leda till uppehålls- och arbetstillstånd.

Tredje stycket är nytt Av bestämmelsen framgår att kravet att den som beviljas visering skall ha för avsikt att lämna Sverige eller Schengenstaternas territorium efter viseringstidens utgång inte gäller en utlänning som beviljats visering för att här i landet söka arbete. Av förslaget till ny 3 kap. 3 a § UtlF framgår att en sådan visering får, om det finns särskilda skäl, utfärdas till en utlänning som önskar söka arbete här i landet. Som framgår av den allmänna motiveringen i avsnitt 8.3.3 skall visering för att söka arbete kunna utfärdas till personer som har särskilt efterfrågad kompetens eller kvalifikationer inom ett yrke. Närmare villkor för en sådan visering skall fastställas av Migrationsverkets styrelse i samråd med Arbetsmarknadsstyrelsen (5 kap. 12 a § UtlF). Enligt 9 § förordningen med instruktion för Migrationsverket (2004:294) är det Migrationsverkets styrelse som skall besluta om riktlinjer för beslut i ärenden om visering.

5 kap.

5 §

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som har erbjudits en tillsvidareanställning i landet, om utlänningen har särskilda kvalifikationer och behovet av arbetskraft inte kan fyllas av arbetssökande inom landet eller genom rekrytering från annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz. Permanent uppehållstillstånd får också beviljas en utlänning som under 48 månader haft arbetstillstånd.

Upphållstillstånd får beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning. Om försörjningen skall ordnas genom att utlänningen bedriver näringsverksamhet, skall utlänningen kunna styrka sin förmåga att bedriva den avsedda verksamheten. Om utlänningen förvärvar en del av en befintlig näringsverksamhet, skall förvärvet avse minst hälften av verksamhetens tillgångar. I sådant fall krävs vidare att utlänningen själv skall vara sysselsatt i verksamheten i en ledande befattning.

I *första stycket* har ett tillägg gjorts varav det framgår att permanent uppehållstillstånd också får beviljas den som under 48 månader haft arbetstillstånd. Ett arbetstillstånd under 48 månader har regelmässigt enligt 6 kap. 3 § under hela denna tid varit knutet till visst slag av arbete och således inte gett tillgång till hela arbetsmarknaden. Bestämmelsen hindrar inte att permanent uppehållstillstånd beviljas tidigare än efter 48 månader, om sökanden enligt första meningen i första stycket uppfyller kraven för ett sådant tillstånd. Permanent uppehållstillstånd kan vidare givetvis komma att beviljas tidigare än efter 48 månader, om det finns grund för det enligt reglerna för uppehållstillstånd för skyddsbehövande eller på grund av familjeanknytning.

I *andra stycket* har ett tillägg gjorts som rör uppehållstillstånd för den som skall bedriva näringsverksamhet här. Bakgrunden till den föreslagna ändringen behandlas närmare i den allmänna motiveringen i kap. 11 om tillstånd för näringsidkare att invandra till Sverige. Kraven för att uppehållstillstånd skall beviljas för näringsidkare har angetts relativt detaljerat i lagtexten, eftersom regeringen inte har bemyndigande att i förordning lämna närmare föreskrifter om uppehållstillstånd för näringsidkare.

10 §

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

I *paragrafen* har ett tillägg gjorts så att det klart framgår att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas också den som har för avsikt att bedriva näringsverksamhet här. Tillägget innebär endast ett lagfästande av praxis. Av kap. 11 om tillstånd för näringsidkare att invandra till Sverige framgår att avsikten är att uppehållstillstånd för näringsidkare liksom i dag skall tidsbegränsas. Någon ändring av hittillsvarande praxis som innebär att permanent uppehållstillstånd kan beviljas efter två år föreslås inte.

18 §

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

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller skyddsbehövande i övrigt 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 getts utlänning med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 5 eller 6,
4. utlänningen kan beviljas eller har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,
5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–7 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. utlänningen enligt 6 kap. 3 a § har beviljats ett tidsbegränsat arbetstillstånd,
7. utlänningen ansöker om arbetstillstånd inom ett yrke som av Migrationsverket förts upp på en förteckning över yrken inom vilka det råder brist på arbetskraft,
8. utlänningen enligt 10 § har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier och antingen slutfört studier som motsvarar 20 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning, eller
9. det annars finns synnerliga skäl.

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

I *andra stycket* har tre nya punkter förts in.

Av *punkt 6* framgår att uppehålls- och arbetstillstånd skall kunna beviljas efter inresan för den som beviljats ett tidsbegränsat arbetstillstånd enligt 6 kap. 3 a §. Av kap. 7 om regler för tillstånd framgår att ett av kommitténs huvudförslag är att arbetstillstånd i stor utsträckning skall tidsbegränsas och att en ordning med uppskjuten invandringsprövning skall tillämpas. Självfallet måste det då också vara möjligt för en utlänning med denna typ av tidsbegränsat arbetstillstånd att få en ansökan om förlängt tillstånd prövad under vistelsen i Sverige. Det bör klart framgå av lagtexten. Av kommitténs förslag till ändring av 5 kap. 3 § UtIF framgår att en ansökan om förlängt tillstånd – i motsats till vad som gäller i dag – i vissa fall skall kunna prövas även om den görs efter det att tiden för det tidigare tillståndet löpt ut när förlängningsansökan görs.

Enligt *punkten 7* skall en arbetssökande kunna ansöka om arbetstillstånd och få denna ansökan prövad efter inresan, om ansökan avser tillstånd inom ett yrke som av Migrationsverket enligt 5 kap. 12 a § UtIF förts upp på en särskild förteckning över yrken inom vilka det råder brist på arbetskraft. Den som är viseringsfri måste ge in ansökan om arbetstillstånd under den tid som han eller hon enligt 4 kap. 1 § UtIF har rätt att vistas här utan uppehållstillstånd. För den som är viseringspliktig gäller att visering skall ha beviljats för att ge arbetssökanden möjlighet att här i landet söka arbete och att ansökan måste ges in inom giltighetstiden för denna visering. Bakgrunden till den föreslagna ändringen har närmare utvecklats i avsnitt 8.3.2.

Punkten 8 behandlar gäststuderandes möjligheter att få en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd prövad efter inresan. Som krav ställs här upp att den som fått uppehållstillstånd för studier antingen skall ha slutfört studier som motsvarar 20 högskolepoäng eller ha fullföljt en termin vid forskarutbildning. Den närmare motiveringen framgår av kap. 10 om gäststudenters möjligheter att söka tillstånd för arbete. Den föreslagna ändringen innebär i huvudsak ett lagfästande av den praxis som kommit att utvecklas i anslutning till den nuvarande punkten 6 om att tillstånd får beviljas efter inresan om det annars finns synnerliga skäl. Det är ett inte oväsentligt antal personer som får sin ansökan prövad enligt

undantagsbestämmelsen i den nuvarande punkten 6. Gäststuderande bör därför behandlas i en egen punkt och punkten 6, som enligt kommitténs förslag blir punkt 10, tillämpas som den varit avsedd endast i undantagsfall.

6 kap.

2 §

Arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits

- a) säsongsarbete,
- b) en anställning inom ett yrke där behovet av arbetskraft inte kan tillgodoses inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz, eller
- c) som deltar i ett internationellt utbyte. Tillstånd får även ges om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land.

I paragrafens *första stycke* har en redaktionell ändring gjorts som innebär att paragrafen delats upp i punkter för att underlätta hänvisning till del av stycket.

Första stycket b) har vidare ändrats så att det framgår att en grund för att bevilja arbetstillstånd skall vara att behovet av arbetskraft inte kan tillgodoses inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz och inte som enligt nuvarande lydelse att det råder tillfällig brist på arbetskraft. Som framgår av den allmänna motiveringen i avsnitt 7.2 skall bedömningen av om arbetstillstånd skall beviljas utgå från om det råder brist på arbetskraft vid ansökningstillfället och inte som i dag om bristen är tillfällig. Av förslaget till ny 6 kap. 3 a § framgår att arbetstillstånd som beviljas på nämnda grund skall tidsbegränsas.

3 a §

Arbetstillstånd som ges enligt 2 § första stycket b) skall tidsbegränsas och får första gången ges för som till längst 24 månader eller, om anställningen är kortare, till denna tid. Tillståndet skall avse visst slag av arbete och knytas till viss arbetsgivare.

Arbetstillstånd som ges enligt första stycket får förlängas med som längst 24 månader eller den kortare tid som anställningen avser. Arbets-

tillståndet skall vid förlängning utöver sammanlagt 24 månader inte knytas till viss arbetsgivare men ges för visst slag av arbete.

Paragrafen är *ny*. Av den allmänna motiveringen i avsnitt 7.2 framgår att en ordning med uppskjuten invandringssprövning skall tillämpas när tidsbegränsade arbetstillstånd beviljas enligt 2 § första stycket b). Tillståndet skall under den första perioden om 24 månader såväl begränsas till visst slag av arbete som knytas till viss arbetsgivare. Efter den första perioden skall en ny arbetsmarknadsprövning göras. Om sökanden då fortfarande är anställd hos samma arbetsgivare och inom samma yrke, kommer arbetsmarknadsprövningen sannolikt att resultera i att tillståndet förlängs med ytterligare 24 månader; denna gång begränsat till visst slag av arbete men inte knutet till viss arbetsgivare. Av 5 kap. 18 § andra stycket 6. framgår att en ansökan om förlängt tillstånd kan ges in och prövas utan att arbetstagaren måste lämna landet. Om arbetstagaren efter 48 månader önskar stanna kvar i landet, skall permanent uppehållstillstånd beviljas.

Den som beviljas uppehålls- och arbetstillstånd för 24 månader kommer också att bli folkbokförd här i landet. Av 5 kap. 3 § följer då att make, maka eller sambo samt ogifta hemmavarande barn till den som beviljas arbetstillstånd enligt denna paragraf också kommer att beviljas uppehålls- och arbetstillstånd. Arbetstillstånd för familjemedlemmar kommer att beviljas utan begränsning till visst yrke eller viss arbetsgivare eftersom tillstånd då beviljas utan arbetsmarknadsprövning.

Som framhållits i kommentaren till 5 kap. 5 § kan självfallet permanent uppehållstillstånd komma att beviljas tidigare än efter 48 månaders vistelse här med tillstånd grundat på en arbetsmarknadsprövning. Det kan exempelvis ske om det finns grund för det enligt bestämmelserna i 5 kap. 1 eller 3 § om uppehållstillstånd för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt och om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Det kan också komma att ske om arbetstagaren vid en förnyad arbetsmarknadsprövning bedöms ha sådana särskilda kvalifikationer som sägs i 5 kap. 5 § första stycket.

7 kap.

3 §

Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som rest in i landet om

1. utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd,
2. utlänningen har beviljats arbetstillstånd med stöd av 6 kap. 2 § första stycket b) och, sedan anställningen upphört, inte inom tre månader beviljats nytt arbetstillstånd, eller
3. det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

Uppehållstillstånd får dock inte återkallas enligt första stycket om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken.

Andra stycket är nytt. Av 6 kap. 2 och 3 a §§ framgår att arbetstillstånd som regel skall beviljas för en tid av 24 månader för den som beviljas arbetstillstånd därför att behovet av arbetskraft inte kan tillgodoses inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiz. Som framgår av den allmänna motiveringen i kap. 7 skall en arbetstagare vars anställning upphör kunna söka ny anställning under en period av tre månader. En sådan ansökan skall i vanlig ordning prövas enligt 5 kap. 5 och 6 §§ UtIF, om den nya anställningen innebär byte av arbetsgivare och/eller yrke. Om arbetstagaren efter en sådan arbetsmarknadsprövning inte beviljas nytt arbetstillstånd, skall uppehålls- och arbetstillståndet kunna återkallas.

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd skall återkallas enligt den nu föreslagna grunden gäller innehållet i 4 § om beaktande av utlänningens levnadsomständigheter, anknytning, familjeförhållanden och längden av vistelsen här. Av 14 kap. 3 § följer att ett beslut om återkallelse av uppehållstillstånd kan överklagas till en migrationsdomstol.

Övergångsbestämmelser. Kommittén bedömer att inga övergångsbestämmelser är nödvändiga. De föreslagna lagändringarna bör kunna tillämpas så snart de träder i kraft.

Reservationer och särskilt yttrande

Reservation

av ledamöterna Per Westerberg (m), Anna Kinberg Batra (m), Margareta Andersson (c), Eva Aronsson (kd) samt Paulo Silva (mp).

Vi delar inte utredningsmajoritetens syn på arbetskraftsinvandring och vill i huvudsak reglera densamma enligt nedanstående punkter:

1. Arbetsmarknadsprövningen av om det råder brist på arbetskraft, vilket kan öppna för invandring av arbetskraft från tredje land, bör inte göras av arbetsmarknadens parter och AMS utan istället av arbetsgivaren. Arbetstillstånd bör även i fortsättningen meddelas av Migrationsverket. Därmed kvarstår den reglerade invandringen för arbete.
2. Migrationsverket skall bevilja tillfälligt uppehållstillstånd för arbete om:
 - a) erbjudandet om arbete är seriöst och arbetsvillkoren är i nivå med vad som gäller inom yrket eller branschen inom Sverige inklusive de för lön och försäkringsskydd. Vidare skall den sökande kunna försörja dem han eller hon har försörjningsansvar för på lönen. Tillståndet kopplas inte till särskilt yrke.
 - b) den sökande klarar myndigheternas vandels- och säkerhetsbedömning.
 - c) arbetserbjudandet har varit registrerat på AMS hemsida i minst tio dagar.
3. Särskilda arbetssökarvisa för medborgare från länder med visumtvång för att kunna söka jobb i främst bristyrken skall kunna utfärdas. Detta skall ske i samråd med AMS.
4. Tillfälligt uppehållstillstånd för arbete skall regelmässigt kunna förlängas om anställningen fortsätter eller annat arbete erhålls inom tre månader, om det uppfyller kraven under punkt 2. Efter fem år finns möjlighet att söka medborgarskap.

5. Tillfälligt uppehållstillstånd för arbete skall även kunna sökas från Sverige. Detta bör gälla även dem som fått avslag på asylansökan FÖRUTSATT att man kan finna en metod att förhindra missbruk av asylansökningar när istället arbetskraftsinvandring åsyftas.
6. Vi har svårt att se majoritetens oro för att arbetsgivarna skulle föredra att anställa utländska medborgare före svenska. Erfarenheterna från befintliga invandrare motsäger detta kraftfullt. Detta bör innebära att problemen med "svart" arbetskraft med orimliga villkor kan kommas åt.

Reservation

av ledamoten Mauricio Rojas (fp)

Kapitel 7 Regler för tillstånd

7.2.3 Arbetstillståndets koppling till en viss arbetsgivare och till ett visst yrke

Kopplingen mellan arbetstillstånd och yrke är viktig för att upprätthålla trovärdigheten till grundprincipen om att det är brist på arbetskraft som motiverar denna invandring. Men denna koppling bör enbart gälla under den första tillståndspanoden på två år i syfte att inte i onödan hindra rörligheten på arbetsmarknaden. Kopplingen till en viss arbetsgivare är däremot direkt olämplig eftersom det skapar en situation av utsatthet och beroende för arbetstagaren som bör undvikas för att hindra uppkomsten av olika former av missbruk av den maktposition som arbetsgivaren får på detta sätt. Dessutom är det bara positivt om andra arbetsgivare konkurrerar om samma arbetskraft. Det förstärker arbetstagarnas ställning på arbetsmarknaden. Därför föreslås att kommitténs förslag får följande ordalydelse:

Kommitténs förslag: Arbetstillståndet ska kopplas till ett visst yrke under den första tillståndspanoden. Om anställningen kvarstår eller personen fått en ny anställning inom samma yrke vid den förnyade prövningen av arbetstillståndet skall tillståndet inte längre knytas till något yrke.

Kapitel 9 Handläggning av tillstånd

9.3 En myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning

En myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning är en central princip i en reglerad arbetskraftsinvandring som utgår från en brist-situation vad gäller en viss typ av arbetskraft. Denna princip ska garantera att bristen konstateras på ett mer övergripande plan än vad en enskild arbetsgivare kan göra. Denna myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövning kan emellertid göras på olika sätt, som kombinerar den övergripande bedömningen som arbetsmarknadsmyndigheterna gör med arbetsgivarens konstaterande av en brist-situation i ett konkret fall. En sådan kombination kan bäst uppnås genom att behålla dagens system med en individuell myndighets-

baserad arbetsmarknadsprövning som generell princip och samtidigt tillåta betydande undantag från den principen i de yrken och branscher som inkluderas i den särskilda förteckningen som skall upprättas i samband med inrättandet av arbetsökarviseringen (se kapitel 8, avsnitt 8.3.3). I dessa fall har myndigheterna redan konstaterat en bristsituation och därför kan arbetsgivaren få möjlighet att utan vidare arbetsmarknadsprövning anställa en person från tredje land. Detta betyder givetvis att en myndighetsbaserad och individuell tillståndsgivning sker i alla andra avseenden vilka inte rör själva prövningen av brist på arbetskraft, exempelvis gällande arbets- och lönevillkoren.

I enlighet med detta ska följande förslagsruta läggas till:

Kommitténs förslag: Dagens myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövning ska även fortsättningsvis utgöra huvudregeln i tillståndsgivningen i alla de fall som inte berör de yrken och branscher som ingår i den särskilda förteckningen som arbetsmarknadsmyndigheterna upprättat i samband med utfärdandet av arbetsökarvisering. Även i dessa fall ska en myndighetsbaserad tillståndsgivning förekomma men den ska begränsas till kontrollen av arbets- och lönevillkoren samt andra villkor för att få uppehållstillstånd i Sverige.

Kapitel 12 Asylsökande och arbetsmarknaden

12.1.7 Slutsatser och förslag

I dagsläget har den asylsökande rätt till AT-UND om Migrationsverket gör bedömningen att det tar längre tid än fyra månader att avgöra ärendet. Detta innebär att de flesta asylsökande uppmanas att återkomma efter fyra månader och ansöka om AT-UND. Denna ordning är en onödig fördröjning av möjligheten att ta ett arbete och försvårar arbetslinjen i asylmottagandet. Huvudregeln ska därför istället vara att den asylsökande omgående beviljas AT-UND. Det skulle innebära en förenkling av nuvarande praxis och en anpassning till verkligheten. Få ärenden som inte är så kallade "snabba ärenden" avgörs inom fyra månader och mot bakgrund av den sammanlagda väntetiden finns det all anledning att bevilja AT-UND omgående. I dagsläget överklagas mellan åttio till nittio procent av alla asylärenden som avgörs av Migrationsverket. Det finns inget som tyder på att ärenden skulle överklagas i mindre utsträckning i den nya asylprocessen. Även om förhoppningen är att den

totala handläggningstiden ska minska med den nya instans- och processordningen kommer sannolikt många ärenden att ta mycket längre tid att avgöra än fyra månader. Således bör systemet med att bevilja AT-UND förändras så att detta görs omedelbart. Det skulle också tydliggöra den aktivitets- och arbetslinje som bör genomsyra asylmottagandet. Ett absolut villkor för att beviljas detta undantag är att den asylsökande dels gör det som skäligen kan krävas för att fastställa den egna identiteten, dels inte gjort sig skyldig till eller skäligen kan misstänkas för brottslighet som kan ge mer än sex månaders fängelse.

I enlighet med detta ska kommittén förslag få följande ordalydelse:

Kommitténs förslag: Asylsökande som inte avvisas omedelbart eller vars ansökan inte är uppenbart ogrundad ska utan dröjsmål beviljas undantag från kravet att ha arbetstillstånd för att kunna arbeta (AT-UND). AT-UND skall inte ges till asylsökande som saknar identitetshandlingar, om personen inte gjort vad som skäligen kan krävas för att fastställa sin identitet. Arbetsgivare skall vara skyldiga att rapportera till Migrationsverket när de anställer en asylsökande med AT-UND. Migrationsverkets uppgift skall vara att registrera dessa anmälningar och väga in upplysningarna i bedömningen av om försörjningsstödet skall omprövas. Migrationsverket skall ges i uppdrag att löpande föra statistik över asylsökande som beviljas AT-UND och asylsökande som arbetar med stöd av AT-UND.

Kapitel 12 Asylsökande och arbetsmarknaden

12.2.1 Bedömning och ställningstagande

Riksdagen har behandlat frågan om asylsökande, som förvärvsarbetar med undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd, vid ett avslag på asylansökan skall kunna ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige. Riksdagen tillkännagav i maj 2006 som sin mening för regeringen att: "Vidare anser vi att en asylsökande som fått avslag på sin asylansökan och som har ett arbete som han eller hon kan försörja sig på skall kunna få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att behöva åka till hemlandet för att därifrån söka uppehållstillstånd."

I och med detta beslut har riksdagen tagit ställning till frågan om möjligheten att efter avslagen asylansökan kunna ansöka om uppe-

hållstillstånd. Därför ska denna fråga inte längre ingå i kommitténs arbetsområde.

I enlighet med detta ska följande bedömningsruta ersätta den nu föreslagna:

Kommitténs bedömning: Riksdagen har behandlat frågan om huruvida asylsökande, som förvärvsarbetar med undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd, vid ett avslag på asylansökan skall kunna ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige. Riksdagen tillkännagav i maj 2006 som sin mening för regeringen att: "Vidare anser vi att en asylsökande som fått avslag på sin asylansökan och som har ett arbete som han eller hon kan försörja sig på skall kunna få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att behöva åka till hemlandet för att därifrån söka uppehållstillstånd." I och med detta beslut har riksdagen tagit ställning till frågan om möjligheten att efter avslagen asylansökan kunna ansöka om uppehållstillstånd. Därför faller frågan inte längre inom ramen för kommitténs arbetsområde.

Reservation och särskilt yttrande

av ledamoten Paulo Silva (mp)

Arbetsökarvisering (kap. 8)

Kommittén föreslår att särskilda arbetsökarviseringar ska kunna utfärdas för medborgare i länder som idag har visumtvång och vill söka jobb i Sverige inom bristyrken.

Idag finns omfattande problem med migrationen till EU och Sverige genom de hårda krav som Schengenviseringen ställer. I praktiken stänger Schengenviseringen dörren för många människor som skulle vilja arbeta i Sverige. Därmed är de legala vägarna att ta sig till Sverige och EU för att arbeta kraftigt begränsade. Ju mörkare hudfärg en människa har, desto svårare är det att få en möjlighet att få tillträde till Schengenområdet. De stora vinnarna på Schengenreglerna är flyktingsmugglarna som får en lukrativ marknad. Därför ser vi nu dagligen tragedier utspela sig längs EU:s gränser.

Min uppfattning är att kommittén tydligt skulle tagit ställning för att arbetsökarviseringen innebär att kraven för en Schengenvisering minskar genom att motivet att söka arbete vägs in i bedömningen av den som söker viseringen. Det andra alternativet vore att kommittén tagit ställning för att införa en nationell arbetsökarvisering för medborgare i tredje land. Kommittén har istället avvisat båda dessa förslag, vilket jag beklagar.

Regler för uppehållstillstånd (kap. 9) och medborgarskap

Utsikter till att få stanna i Sverige är viktiga för integrationen. Jag anser därför att permanent uppehållstillstånd för arbetskraftsinvandrare skall kunna ges efter två år, vilket är samma regler som idag gäller för anhöriginvandrare. Efter tre år ska arbetskraftsinvandraren ha möjlighet att ansöka om svenskt medborgarskap.

Regulariseringskampanj

Alla de som idag befinner sig i Sverige och tvingas arbeta svart på grund av avsaknad av uppehålls- och arbetstillstånd ska få möjlighet att regularisera sin situation. Upphållstillstånd ska kunna sökas direkt i Sverige. Denna uppfattning har kommittén inte delat.

Regulariseringskampanjer har genomförts i ett flertal länder i Europa med stor framgång. En sådan kampanj i Spanien minskade svartarbetet och bidrog positivt till den ekonomiska utvecklingen. En annan följd var att människor inte längre behövde leva som "skuggor" i det spanska samhället. Både arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna stödde regulariseringen. En regulariseringskampanj för dem som har arbete, men saknar giltiga tillstånd, skulle dessutom bli ett kraftfullt instrument för att stärka de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Särskilt yttrande angående diskriminering

Kommittén för arbetskraftsinvandring har belyst frågan om arbetskraftsinvandring på ett i huvudsak förtjänstfullt sätt. Men när det gäller förslagen om hur Sverige ska bli ett mer attraktivt land för arbetskraftsinvandring menar jag att kommittén bättre borde ha analyserat problemen med etnisk diskriminering. Dessa problem har belysts bland annat i SOU 2005:56 Strukturell diskriminering i Sverige, det blågula glashuset. Delvis faller frågan utanför kommitténs ansvarsområde, men samtidigt är den intimt förknippad med frågan om Sveriges attraktivitet som invandringsland. Redan idag tvingas många välutbildade människor med utländsk bakgrund att lämna landet och åka till länder som England för att få jobb. Det är uppenbart att flera andra länder i Europa fortsatt kommer att vara mer attraktiva än Sverige för en arbetskraftsinvandrare om inte problemen med etnisk diskriminering analyseras och problematiseras djupare, vilket kan ligga till grund för åtgärder som gör Sverige mer attraktivt.

Käll- och litteraturförteckning

- AMS (2002:a). *Den framtida personalförsörjningen inom vård och omsorg – tillgång och rekryteringsbehov till år 2015*, Ura 2002:3, Arbetsmarknadsstyrelsen.
- AMS (2002:b). *Den framtida personalförsörjningen inom bygg och anläggning – tillgång och rekryteringsbehov till år 2015*, Ura 2002:9, Arbetsmarknadsstyrelsen.
- AMS (2003). *Den framtida personalförsörjningen inom utbildning – tillgång och rekryteringsbehov till år 2015*, Ura 2003:3, Arbetsmarknadsstyrelsen.
- AMS (2004:a). *Den framtida kompetensförsörjningen inom teknik och industri – tillgång och rekryteringsbehov till år 2015*, Ura 2004:2, Arbetsmarknadsstyrelsen.
- AMS (2004:b). *Arbetskraftsutbudet i Sverige – en utblick mot 2030*, Ura 2004:3, Arbetsmarknadsstyrelsen.
- AMS (2005). *Arbetsmarknadsutsikterna för 2005 och 2006*, Ura 2005:2, Arbetsmarknadsstyrelsen.
- AMS (2006). *Var finns jobben år 2006?*, Ura 2006:1, Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Anker, Richard (2001). *Gender and jobs – Sex segregation of occupations in the world*. ILO, Geneva 2001.
- Bevelander, Pieter och Lundh, Christer (2006). *Flyktingars jobbchanser. Vad betyder lokala erfarenheter av tidigare arbetskraftsinvandring?* Arbetsmarknad & Arbetsliv, årgång 12, nr. 2. 2006.
- Europarådet (2004). *Population Studies No. 44. International labour migration*. Salt, Clarke and Wanner. Strasbourg 2004.
- FN (2004). *UN DESA World Economic and Social Survey 2004, international migration*. Department of Economic and Social Affairs.
- FN (2006). *International migration and development*. Report of the Secretary-General. A/60/871.
- ForUM. Nummer 1. 3 februari 2006. Migrationsverket.
- ForUM. Nummer 2. 3 mars 2006. Migrationsverket.

- Frank, Denis (2005). *Staten, företagen och arbetskraftsinvandringen*, Växjö universitet.
- GCIM (2005). *Migration i en värld av ömsesidigt beroende: Nya handlingslinjer*. Rapport från den Globala Kommissionen om Internationell Migration.
- Hellners T. och B. Malmqvist (2003). *Förvaltningslagen – med kommentar*, Norstedts Juridik.
- Håkansson, Kristina (2001). *Tidsbegränsade anställningar – språngbräda till fast jobb?*, IFAU, Uppsala.
- ITPS (2003). *Arbetskraftsbrist och arbetskraftsinvandring: Hot eller möjlighet för ekonomisk tillväxt?*, A2002:010, Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- KAKI (2005). *Arbetskraftsinvandring i ett internationellt perspektiv – svar på en förfrågan till Sveriges utlandsmyndigheter*. Rapport från kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI) Stockholm juli 2005.
- KOM(2004). 811 slutlig. *Grönbok – Om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU*.
- KOM(2005). 669 slutlig. *Meddelande från kommissionen om en strategisk plan för laglig migration*.
- LO (2003:a). *Röster om facket och jobbet – rapport nr 4*, Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2003:b). *Röster om facket och jobbet – rapport nr 5*, Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2004). *Integration 2004 – fakta och kunskap*, Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2005). *Anställningsformer och anställningstider 2005*, Ett fakta-material om välfärdsutvecklingen, nr 64, Landsorganisationen i Sverige.
- Lundh och Ohlsson (1999). *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*, SNS förlag, Stockholm.
- Migrationsverket (2003). *Om undantag för asylsökande från skyldigheten att ha arbetstillstånd – argusgruppens erfarenheter och synpunkter*, rapport RST-14-2003-730. Migrationsverket.
- Migrationsverket (2005). *Uppföljning av beslut om uppehållstillstånd för studier*, rapport 2005-06-30. Migrationsverket
- Nermo, Magnus (2004). *Sida vid sida men inte på jobbet – en analys av könssegregerade arbetsmarknader*, I Florin, Christina och Bergqvist, Christina (red) *Framtiden i samtiden – Könsrelationer i förändring i Sverige och omvärlden* Institutet för framtidsstudier, rapport nr 9.

- Nygren, Ola (2005). *De äldre arbetar mindre*. Valfärd Nr 1. Statistiska centralbyrån.
- OECD SOPEMI (2004). *Trends in International Migration, 2003 Edition*.
- Prop. 1968:142. *Angående riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.*
- Prop. 1983/84:144. *Om invandrings och flyktingpolitiken*.
- Prop. 1996/97:25. *Svensk migrationsperspektiv i ett globalt perspektiv – en sammanfattning*.
- Prop. 2002/03:122. *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*.
- Prop. 2004/05:170. *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*.
- Prop. 2005/06:1. *Budgetpropositionen för 2006*.
- Prop. 2005/06:129. *Genomförande av EG-direktiven om överföring av passageraruppgifter och uppehållstillstånd för studier*.
- Prop. 2005/06:148. *Vissa frågor om vuxnas lärande, m.m.*
- SCB (2005:a). *Arbetskraftsbarometern 05*, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2005:b). *Trender och prognoser 2005*, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2006:a). *Sveriges framtida befolkning 2006–2050*, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2006:b). *Migration 2005 – In- och utvandring och asylsökande*, Statistiskt meddelande BE 68 SM0601, Statistiska centralbyrån.
- Socialstyrelsen (2003). *Kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre och funktionshindrade*, Socialstyrelsen.
- SOU 1967:18. *Invandringen*, Betänkande av Utlänningsutredningen.
- SOU 1974:69. *Invandrarna och minoriteten*, Slutbetänkande av Invandrarpolitiska kommittén.
- SOU 1982:49. *Invandringspolitiken – bakgrund*, Delbetänkande av Invandrarpolitiska kommittén.
- SOU 1992:69. *Meningsfull vistelse på asylförläggning*, Betänkande av utredningen om arbete för asylsökande.
- SOU 2002:27. *Mål i mun – förslag till handlingsprogram för svenska språket*, Slutbetänkande av Kommittén för svenska språket.
- SOU 2003:25. *Utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut*, Betänkande av Utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut.
- SOU 2003:37. *Geografisk rörlighet för sysselsättning och tillväxt*, Betänkande av Utredningen om rörlighetsstimulanser.
- SOU 2003:77. *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*, Betänkande av Sfi-utredningen.

- SOU 2004:19. *Långtidsutredningen 2003/04*.
- SOU 2004:34. *Regional utveckling – utsikter till 2020*, Långtidsutredningen.
- SOU 2004:43. *Den könsuppdelade arbetsmarknaden*, Betänkande av utredningen om den könssegregerade svenska arbetsmarknaden.
- SOU 2005:50. *Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick*, Delbetänkande av Kommittén för arbetskraftsinvandring.
- SOU 2005:66. *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål*, Slutbetänkande av Jämställdhetspolitiska utredningen.
- SOU 2006:7. *Studieavgifter i högskola*, Betänkande av Studieavgiftsutredningen.
- Tamas, Kristof (2004). *Mapping study on international migration*, Institutet för framtidsstudier.
- Tamas, Kristof och Münz, Rainer (2006). *Labour Migrants unbound? EU Enlargement, Transitional Measures and Labour Market Effects*. Institutet för framtidsstudier.
- Tamas Kristof (2006). *Towards a Migration for Development Strategy*, Utrikesdepartementet, Januari 2006.
- UNFPA (2006). *State of world population 2006, A passage to hope – Women and international migration*.
- Världsbanken (2005). *International migration, remittances and the brain drain*, Schiff and Özden. The World Bank and Palgrave Macmillian 2006.

Kommittédirektiv



Översyn av regelverket för arbetskrafts- invandring

**Dir.
2004:21**

Beslut vid regeringssammanträde den 19 februari 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté skall se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring med syfte att ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES. Kommittén skall i sammanhanget också utreda behovet av arbetskraftsinvandring, bedöma de konsekvenser som ytterligare sådan invandring kan få på arbetsmarknaden och i övrigt samt, med utgångspunkt i denna bedömning, föreslå eventuella åtgärder.

Kommittén skall beakta pågående arbete inom EU av relevans för uppdraget liksom konsekvenserna för den svenska arbetsmarknaden av EU:s utvidgning. Kommittén skall vidare studera aktuellt reformarbete rörande arbetskraftsinvandring i ett antal andra länder. Kommittén skall också överväga behovet av åtgärder för att göra det attraktivt för arbetstagare från länder i och utanför EU/EES att söka sig till bristyrken i Sverige samt eventuellt föreslå sådana åtgärder.

Sambandet mellan regelverket för arbetskraftsinvandring och regelverket för asyl och skyddsbehövande i övrigt skall studeras med utgångspunkten att asylrätten inte skall urholkas.

Förslag till förändringar av regelverket skall utgå från de behov av arbetskraft som finns på arbetsmarknaden och syfta till ökad flexibilitet, förenklad administration och långsiktig hållbarhet.

En grundläggande utgångspunkt för utredningsarbetet skall vara att löner, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor för personer som invandrar för att arbeta skall vara i nivå med dem som gäller för arbetstagare som redan finns i landet.

Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

En referensgrupp med representanter för arbetsmarknadens parter skall knytas till kommittén. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag i ett delbetänkande senast den 1 mars 2005 och i ett slutbetänkande senast den 1 mars 2006.

Gällande regelverk

Utlänningslagen (1989:529)

Enligt 2 kap. 4 § första stycket utlänningslagen (1989:529, UtlL) får uppehållstillstånd ges till en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt. När det gäller arbetstillstånd anges i 1 kap. 5 § UtlL att en utlänning skall ha tillstånd för att arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands, om inte utlänningen har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i något av de övriga nordiska länderna. Regeringen har rätt att föreskriva andra undantag från kravet på arbetstillstånd. I 2 kap. 6 § UtlL anges att arbetstillstånd skall ges för viss tid och att det får avse ett visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs. Ett arbetstillstånd skall, liksom uppehållstillstånd, som huvudregel ha utverkats före inresan. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter i angivna hänseenden. Beslut om arbetstillstånd meddelas enligt 2 kap. 7 § UtlL av Migrationsverket.

Utlänningsförordningen (1989:547)

I 4 kap. utlänningsförordningen (1989:547, UtlF) finns ytterligare bestämmelser om arbetstillstånd. I 4 kap. 1–3 §§ UtlF anges en rad undantag från kravet på arbetstillstånd. Det viktigaste av dessa är att alla utlänningar som omfattas av EES-avtalet är undantagna från kravet på arbetstillstånd. I 4 kap. 6 § UtlF anges att Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) skall besluta om riktlinjer för bedömningen av ärenden om arbetstillstånd. Innan sådana riktlinjer utfärdas eller ändras skall sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagarare få tillfälle att yttra sig. Innan Migrationsverket bifaller en ansökan om arbetstillstånd skall verket samråda med länsarbetsnämnden. Kravet på samråd skall anses vara uppfyllt om Migrationsverket följer

AMS riktlinjer. Migrationsverket får även, enligt 6 kap. 8 § UtlF, utan samråd med länsarbetsnämnden meddela arbetstillstånd om det finns särskilda skäl med hänsyn till längden av den tid utläningen har vistats här, hans personliga förhållanden och omständigheterna i övrigt.

Utlänningslagstiftningens förarbeten

De närmare förutsättningarna för arbetstillstånd anges inte direkt i utlänningslagen. Riktlinjer som tillämpas bygger på uttalanden i olika – av riksdagen bifallna – propositioner. I regeringens proposition Om invandrings- och flyktingpolitiken (prop. 1983/84:144, s. 62), sägs bl.a. att det saknas anledning att räkna med något egentligt behov för Sveriges del av arbetskraftsinvandring under överskådlig tid. Det bör i stället ankomma på Arbetsmarknadsverket att genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder och på annat sätt verka för att i Sverige bosatta arbetssökande kommer i fråga för lediga anställningar. Även om arbetskraftsinvandring i normalfallet inte bör tillåtas bör dock, enligt propositionen, undantag kunna ske främst beträffande nyckelfunktioner inom industrin och näringslivet i övrigt samt inom vissa andra samhällsområden. Det kan vara fråga om personer som behövs för kvalificerad forskning, produktutveckling eller introduktion av ny teknologi.

Vidare sägs i propositionen att också andra undantag under särskilda förhållanden bör vara möjliga, inte minst i fall då arbetstagare med den utbildning och erfarenhet som behövs i ett visst fall inte finns att tillgå i Sverige. Slutligen anges att det även fortsättningsvis får ankomma på AMS att i samråd med arbetsmarknadens parter genom praxis klarlägga i vilka fall undantag bör kunna ske. De nu återgivna förarbetsuttalandena tar sikte på fall där arbetskraftsinvandring bör medges och permanenta uppehållstillstånd beviljas.

När det gäller tidsbegränsade anställningar anförs i nämnda proposition, också s. 62, att tillstånd regelmässigt bör ges i fråga om sådana anställningar som ingår som ett led i ett internationellt utbyte. Tillståndet bör då begränsas till att avse anställning inom ett visst yrke hos en viss arbetsgivare. De tidsbegränsade anställningar som det har varit fråga om i praxis har främst gällt gästforskare, anställda på chefsposter inom internationella företag samt artister och professionella idrottsmän och tränare.

Närmare om möjligheterna till tidsbegränsade arbetstillstånd

Av AMS riktlinjer framgår bl.a. att tidsbegränsade arbetstillstånd också kan ges i viss utsträckning för täckande av tillfällig arbetskraftsbrist på arbetsmarknaden. För denna typ av arbetstillstånd skall en arbetsmarknadsprövning göras. Prövningen innebär bl.a. att det undersöks om arbetskraftsbehovet kan tillgodoses inom landet eller med arbetssökande inom EU/EES innan det kan komma i fråga att bevilja ett arbetstillstånd av detta slag. Tillståndsprövningen skall utgå från en långsiktig bedömning av arbetsmarknadsläget och hänsyn skall tas till möjligheten att med hjälp av arbetsmarknadspolitiska åtgärder underlätta rekrytering av inhemsk arbetskraft. Arbetstillstånd för täckande av tillfällig arbetsbrist kan ges för maximalt 18 månader. Denna möjlighet har på senare år utnyttjats bl.a. när det gäller läkare och annan vårdpersonal från Östeuropa. AMS har också i ett flertal sådana fall givit dispenser som inneburit att tiden för vilken arbetskraftstillstånd givits utsträckts till 36 månader.

Av AMS riktlinjer framgår också att arbetstillstånd för internationellt utbyte ges för sammanlagt högst 48 månader.

Med stöd av 4 kap 5 § UtIF (1989:547) har vidare Migrationsverket bemyndigat länsarbetsnämnderna att handlägga ärenden om säsongsarbetstillstånd och föreskrivit att arbetstillstånd för säsongsarbetare kan ges under tiden 1 april – 1 november (MIGRFS 2001:2). Tillståndet ges för en tid av tre månader för en viss bransch under nämnd tid. Tillståndstiden räknas från inresan till Sverige. Antalet tillstånd kan begränsas och kvoter anges av respektive länsarbetsnämnd varje år.

Reformbehovet*En samlad politik för ett långsiktigt hållbart arbetskraftsutbud*

Utbudet av arbetskraft behöver långsiktigt öka om det skall vara möjligt att undvika arbetskraftsbrist och flaskhalsar, säkra en hållbar ekonomisk tillväxt och finansiera framtidens välfärd. Detta gäller inte minst mot bakgrund av de stora demografiska förändringar och de omfattande pensionsavgångar som kommer att följa efter år 2010. Grunden för en framgångsrik politik i detta avseende läggs under de närmaste åren. Detta har bl.a. tydliggjorts i departementspromemorian Arbetskraftsutbudet och välfärden –

aktuell politik och framtida utmaningar (Ds 2002:30) som utarbetats av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet. Långtidsutredningen 1999/2000 har i sitt huvudbetänkande (SOU 2000:7) utifrån ett vidare perspektiv belyst behovet av att snarast vidta åtgärder för att säkerställa en hög välfärdsnivå när åldersstrukturen i framtiden innebär att allt färre i arbetsför ålder skall försörja allt fler.

Regeringen har tidigare satt som övergripande mål att andelen reguljärt sysselsatta i befolkningen i åldern 20–64 år skall öka till 80 procent 2004. Målet därefter är full sysselsättning. Mot denna bakgrund har ett intensivt reformarbete inletts för att öka sysselsättningen och säkra arbetskraftsutbudet.

Samtidigt är det inte säkert att åtgärder för att ta till vara hela den potentiella arbetskraft som finns i landet är tillräckliga för att tillgodose den framtida efterfrågan på arbetskraft, varken nationellt eller på olika lokala arbetsmarknader. I en bred politik syftande till att hålla arbetskraftsutbudet uppe och motverka bristsituationer och flaskhalsar kan därför ökade möjligheter till arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES vara ett av flera kompletterande element.

Regelverk med gamla rötter

Det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES bygger på en proposition från 1983/84 (prop. 1983/84:144). Denna proposition tar i sin tur avstamp i riktlinjer för invandringspolitiken som riksdagen antog i slutet av 1960-talet. På arbetsmarknaden och i samhället i övrigt har sedan dess djupgående strukturella förändringar ägt rum, inte minst till följd av EU-medlemskapet och en tilltagande allmän internationalisering. Alldeles oavsett de eventuella behoven av ytterligare arbetskraftsinvandring finns det enligt regeringens mening skäl att pröva regelverkets utformning i relation till dessa förändringar.

En svaghet i nu gällande lagstiftning, vilken bl.a. Lagrådet påpekat i sitt yttrande över lagrådsremissen Ny instans- och processordning i utlänningsärenden, är att förutsättningarna för arbetstillstånd inte är reglerade i lag och vidare att det inte framgår av lagen vilken prövning som skall företas i ärenden om arbetstillstånd. Vissa riktlinjer för prövningen har i stället getts i förarbeten till nuvarande regler. Regeringen har tillsatt en parla-

mentarisk kommitté (dir. 2003:28) som skall se över utlänningslagens materiella bestämmelser och anpassa dessa till en övergång från handläggning hos förvaltningsmyndigheter och regering till ett system där överprövningen sker i domstol. Översynen omfattar frågan om hur bestämmelserna om meddelande av beslut om arbetstillstånd kan preciseras i lag utifrån *gällande* praxis och förarbeten.

Närmare om bristsituationer på arbetsmarknaden

Undersökningar från Statistiska centralbyrån (SCB), Konjunkturinstitutet och AMS visar att det för närvarande inte råder någon mer allmän brist på arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden. Även om det nu syns tecken på en återhämtning efter de senaste årens avmattning, så kommer det att dröja innan någon sådan mer allmän brist uppstår.

Emellertid finns det redan i dag brist på arbetskraft i specifika yrken och sektorer. Det gäller framför allt i kunskapsintensiva sektorer där eftergymnasial utbildning i stor utsträckning efterfrågas. Den största obalansen mellan tillgång och efterfrågan finns i yrken med krav på högskoleutbildning inom vård- och utbildningssektorn. Också i yrkeskategorier utan krav på eftergymnasial utbildning förekommer emellertid brist på arbetskraft, även här bl.a. inom vårdsektorn. Inom industrisektorn rapporteras brist på olika typer av teknisk kompetens. Enligt AMS gäller det bl.a. verktygsmakare, CNC-operatörer, kvalificerade svetsare samt bil- och lastbilmekaniker.

Långsiktiga beräkningar från både AMS och SCB visar att rekryteringsproblemen, såväl inom offentlig sektor som inom industrin, riskerar att kvarstå och fördjupas inom strategiskt viktiga områden. AMS har nyligen gett ut tre rapporter som behandlar rekryteringsbehoven fram till 2015 inom vården och omsorgen, bygg- och anläggningssektorn samt utbildningsväsendet (Ura 2002:3, Ura 2002:9 och Ura 2003:3). Inom alla dessa tre områden bedöms bristen på arbetskraft på lång sikt bli mycket stor. Enligt SCB:s senaste långtidsprognos förväntas den redan stora bristen på arbetskraft med vård- och omsorgsutbildning att förvärras. På lång sikt blir det även brist på personer med teknisk utbildning och på lärare (Trender och prognoser 2002 med sikte på 2020, SCB).

AMS och Migrationsverkets uppdrag

Regeringen gav i regleringsbrevet för budgetåret 2001 AMS och Migrationsverket i uppdrag att följa upp två tidigare rapporter från myndigheterna om arbetskraftsinvandring och regelverket på detta område. Enligt uppdraget skulle AMS och Migrationsverket i samarbete med arbetsmarknadens parter lämna förslag till vad som kan göras inom gällande ordning för att bättre kunna tillgodose de ökade behoven av arbetskraft främst inom data- och teknikyrken samt inom undervisnings- och vårdyrken. AMS och Migrationsverket inkom i slutet av april 2001 till regeringen med rapporten Arbetskraftsinvandring och åtgärder för att möta framtida arbetskraftsbehov (UD2000/1305/MAP). I rapporten föreslogs bl.a. vissa ändringar i AMS riktlinjer samt i utlänningsförordningen. AMS och Migrationsverket påtalade i rapporten också behovet av en mer generell översyn av dagens regelsystem när det gäller arbetskraftsinvandring. Regeringen beslutade under 2002 om förändringar i utlänningsförordningen. Dels infördes undantag från kravet på arbetstillstånd för bl.a. vissa specialister inom internationella koncerner, dels fick utländska studenter rätt att arbeta i Sverige under hela studietiden, 4 kap. 2 § UtlF (1989:547).

Tillkännagivande av riksdagen

Riksdagen har i april 2003 i ett tillkännagivande (bet. 2002/03:SfU8, rskr. 2002/03:143) hemställt att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning med uppdrag att utreda konsekvenser av och ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring. Enligt tillkännagivandet skall kommittén bl.a. också studera sambandet med asylrätten, så att denna inte urholkas. Vikten av ett EU-perspektiv i utredningens arbete lyfts fram. Det anges vidare att lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre för arbetskraftsinvandrare än vad som gäller för svensk arbetskraft.

Uppdraget

En parlamentarisk kommitté skall se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring med syfte att ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder

utanför EU/EES samt utreda en rad därtill kopplade frågor. Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

En grundläggande utgångspunkt i utredningsarbetet skall vara att löner, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor för personer som invandrar för att arbeta skall vara i nivå med dem som gäller för arbetstagare som redan finns i landet.

Översyn av regelverket för arbetskraftsinvandring

Kommittén skall se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring.

Förslag till förändringar av regelverket skall utgå från de behov av arbetskraft som finns på arbetsmarknaden och syfta till att dels göra regelverket mer flexibelt så att typen och omfattningen av förekommande arbetskraftsinvandring snabbare skall kunna anpassas till arbetsmarknadens behov, dels förenkla administrationen för såväl myndigheter och företag som individer i samband med prövningen av arbetstillståndsärenden.

Regelverket för arbetskraftsinvandring skall vidare vara långsiktigt hållbart. Det innebär att det är viktigt med ett långsiktigt perspektiv vid utformningen av förslag till förändringar. Konjunktursvängningar skall inte avgöra ställningstaganden som har betydelse för en långsiktigt hållbar ekonomisk tillväxt. Om behov av förändringar av regelverket till följd av strukturella förändringar i omvärlden identifieras, är det således väsentligt att kommittén lyfter fram detta och lägger detta till grund för förslag.

Kommittén skall i översynen beakta erfarenheter av tidigare arbetskraftsinvandring till Sverige.

Kommittén skall särskilt uppmärksamma förhållandet mellan permanenta uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl och tidsbegränsade arbetstillstånd. Kommittén bör överväga behovet av flera parallella dörrar för arbetskraftsinvandring. En fråga att ta ställning till för kommittén i detta sammanhang är om det finns skäl att hantera arbetstillståndsärenden gällande internationellt utbyte, som rör arbete som i princip inte är en del av utbudet på den allmänna arbetsmarknaden, i särskild ordning.

Kommittén skall vidare överväga för- och nackdelar med att, så som görs i dag, koppla tidsbegränsade arbetstillstånds giltighet till en viss befattnings/tjänst eller till en viss arbetsgivare.

Kommittén skall också särskilt överväga reglerna kring gäststudenters möjligheter att stanna kvar i Sverige och arbeta efter avslutade studier.

Kommittén skall slutligen överväga möjligheterna att ställa krav på den arbetsgivare som får tillstånd att rekrytera arbetskraft från länder utanför EU/EES-området att stödja integrationen för den nyinvandrade.

Analys av behovet av arbetskraftsinvandring

Under de senaste åren har frågan om de demografiska förändringarnas påverkan på arbetskraftsutbudet och risken för framtida mer allmän arbetskraftsbrist uppmärksammas i ett stort antal rapporter och studier.

Kommittén skall sammanställa befintlig kunskap i detta avseende, vid behov komplettera denna med ytterligare studier, samt bedöma vilken roll arbetskraftsinvandring kan och bör spela för att motverka brist på arbetskraft, på såväl längre som kortare sikt. Kommittén skall i detta sammanhang beakta situationen i olika sektorer och regioner. I sammanhanget skall information från de fackliga organisationerna inhämtas och analyseras.

Analys av eventuella konsekvenser av ytterligare arbetskraftsinvandring

Kommittén skall analysera och bedöma de konsekvenser som ytterligare arbetskraftsinvandring kan få på arbetsmarknaden och i övrigt samt, vid behov, föreslå åtgärder för att hantera eventuella negativa konsekvenser, såväl för samhället som för individen. I detta sammanhang skall relevant forskning om integrationen av invandrare i Sverige och andra länder beaktas.

Kommittén skall särskilt uppmärksamma regeringen på eventuella konsekvenser som en ökad arbetskraftsinvandring kan få – direkt eller indirekt – på den arbetsrättsliga lagstiftningen. Det är dock inte kommitténs uppdrag att föreslå regelförändringar i detta avseende.

Kommittén skall slutligen också särskilt analysera positiva och negativa samhällsekonomiska effekter av arbetskraftsinvandring. Till de positiva kan hänföras ökade skatteintäkter och därmed

ökade möjligheter att upprätthålla välfärdssystemen. Till de negativa kan hänföras riskerna för undanträngning av arbetskraft som redan finns i Sverige. I sammanhanget skall kommittén också belysa eventuella samhällsekonomiska konsekvenser av den invandrade arbetstagarens och medföljande familjemedlemmars nyttjande av välfärdssystemet – i första hand socialförsäkringssystemen, olika typer av sociala förmåner, utbildningsväsendet och arbetslöshetsförsäkringen.

Kommittén bör i denna del av utredningsarbetet ta del av i sammanhanget relevanta bedömningar i betänkandet EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet (SOU 2002:116).

Vikten av en jämställdhetsanalys

Kommittén skall analysera, bedöma och redovisa effekterna av arbetskraftsinvandring ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv. Ett övergripande mål för den svenska arbetsmarknadspolitiken är att motverka en könsuppdelad arbetsmarknad, dvs. att kvinnor och män är olika representerade i olika yrken och på olika hierarkiska nivåer. Kommittén skall därför särskilt uppmärksamma regeringen på vilka effekter arbetskraftsinvandringen kan få på arbetsmarknadens struktur ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv.

Vikten av ett EU-perspektiv

Kommittén skall beakta pågående arbete inom EU av relevans för uppdraget. I november 2003 fattade ministerrådet beslut om ett direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning. Ett förslag till direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier väntas antas under våren 2004 (13263/1/03, REV 1 ADD 1, MI 235, JAI 285, SOC 385, CODEC 1308, OC 616).

Av intresse är också den vidare hanteringen av kommissionens meddelande om invandring, integration och sysselsättning (KOM(2003)336), som presenterades i juni 2003, liksom de ramar för medlemsstaternas sysselsättningspolitik som de av ministerrådet beslutade sysselsättningsriktlinjerna utgör. Kommittén bör vidare beakta kommissionens meddelande om migration och

utveckling (KOM(2002)703) samt de slutsatser ministerrådet dragit av detta.

Stor betydelse för olika delar av uppdraget har slutligen den kommande utvidgningen av EU och den ytterligare dynamik på den europeiska arbetsmarknaden som denna kommer att medföra. Enligt anslutningsfördragen är det möjligt att införa övergångsregler för den fria rörligheten för arbetstagare från anslutningsländerna (utom Cypern och Malta) under högst sju år. I januari 2003 presenterade en offentlig utredning, mot denna bakgrund, betänkandet EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet (SOU 2002:116). I betänkandet pekar utredaren på risker för olika negativa effekter, framför allt i relation till de sociala välfärdssystemen, av den fria rörligheten för arbetstagare i samband med utvidgningen. Utredaren föreslår därför att Sverige före anslutningen beslutar om vissa övergångsregler. Betänkandet har remissbehandlats.

Regeringen har nyligen uttalat att man avser införa övergångsregler i syfte att upprätthålla ordningen på arbetsmarknaden och förhindra att välfärdssystemet missbrukas och överutnyttjas. Innebörden av regeringens förslag är att det under de två första åren från anslutningsdagen den 1 maj 2004, krävs arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige. Arbetstillståndet skall sökas vid svensk ambasad eller svenskt konsulat i hemlandet eller i det land sökanden är bosatt. För att få arbetstillstånd krävs att sökanden kan visa upp ett anställningsbevis, att anställningen har en viss varaktighet, att sökanden får en marknadsmässig lön och att det rör sig om ett arbete som sökanden kan försörja sig på. Regeringen avser att under våren 2004 överlämna en skrivelse till riksdagen med en närmare beskrivning av övergångsreglernas utformning.

Åtaganden inom GATS

Kommittén skall analysera det svenska regelverket för arbetskraftsinvandring i relation till pågående förhandlingar inom ramen för WTO:s allmänna tjänstehandelsavtal (GATS – General Agreement on Trade in Services) och föreslå de författningsändringar som kan komma att behövas. Kommittén skall även undersöka möjligheten, och konsekvenserna av, att införa ett s.k. GATS-visum.

Det bör i sammanhanget noteras att tjänstehandelsavtalet inte rör arbetskraftsinvandring i gängse mening utan endast tar sikte på

tillfällig personrörlighet, dvs. då personer tillfälligt vistas i ett annat land för att utföra en tjänst.

Gällande tjänstehandelsavtal trädde i kraft 1995. I den nu inledda WTO-rundan, den s.k. Doha Development Agenda (DDA) har EG-kommissionen, efter beredning i EU-kretsen, i april 2003 lämnat ett första förhandlingsbud till WTO. I fråga om tillfällig personrörlighet innebär budet bl.a. att möjlighet ges till internationellt utbyte för "trainees", åtaganden i fler sektorer för kontraktsanställda, åtaganden i sex tjänstesektorer för egenföretagare som uppfyller vissa kvalifikationer samt förlängda tidsgränser för vistelse av samtliga kategorier av tillhandahållare av tjänster. Den svenska lagstiftningen har i flera avseenden bedömts redan ligga i linje med de nya åtaganden som föreslås. I vissa avseenden kan dock författningsändringar komma att bli nödvändiga.

Pågående reformarbete i andra länder och frågan om internationell konkurrens om arbetskraft

En stor del av den industrialiserade världen står inför en likartad demografisk utveckling – med en åldrande befolkning och en allt mindre andel av befolkningen i arbetsför ålder – som Sverige. Inte minst gäller detta för huvuddelen av EU:s nuvarande och blivande medlemsländer.

För närvarande pågår, bl.a. mot denna bakgrund, i en rad länder reformarbete som syftar till att underlätta arbetskraftsinvandring och attrahera kvalificerad arbetskraft från andra länder.

Kommittén skall studera detta reformarbete i ett antal länder, främst europeiska, som bedöms vara av intresse. Det gäller både reformer av lagstiftningen samt andra typer av åtgärder.

Kommittén skall i det sammanhanget också överväga behovet av åtgärder för att göra det attraktivt för arbetstagare från länder i och utanför EU/EES att söka sig till bristyrken i Sverige samt eventuellt föreslå sådana åtgärder. I detta sammanhang skall kommittén beakta den internationella konkurrens som finns om kvalificerad arbetskraft.

Vikten av att beakta utvandringsländernas intressen

Regeringen har i propositionen Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/2003:122), som överlämnades till riksdagen i maj 2003, föreslagit en sammanhållen svensk politik med det övergripande målet att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Detta skall uppnås bl.a. genom ökad koherens mellan målen för den svenska politiken för global utveckling och politiken inom en rad andra politikområden, bl.a. migrationspolitiken.

Kommittén skall mot denna bakgrund överväga hur utvandringsländernas intressen kan tillgodoses i sammanhanget.

Sambandet med asyllagstiftningen och utlänningslagstiftningen i övrigt

Kommittén skall studera sambandet mellan regelverket för arbetskraftsinvandring och regelverket för asyl och skyddsbehövande i övrigt med utgångspunkten att asylrätten inte skall urholkas.

Sverige skall ha en rättsordning som erbjuder skydd åt förföljda och skyddsbehövande. Det är av avgörande betydelse för asylrättens legitimitet att uppehållstillstånd av skyddsskäl inte blandas ihop med uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl eller andra skäl.

Enligt nuvarande regler gäller att såväl en ansökan om uppehållstillstånd som en ansökan om arbetstillstånd måste lämnas in före inresa i Sverige. De som är i behov av skydd i Sverige, liksom personer med starka humanitära skäl, är dock undantagna från detta krav. Ett regelverk som generellt skulle tillåta inresta personer utan uppehållstillstånd att stanna kvar i Sverige för att få en ansökan om uppehållstillstånd för arbete prövad och beviljad skulle innebära ett avsteg från denna huvudregel. Redan i dag finns det emellertid möjlighet, och i bland skyldighet, att under vissa förutsättningar medge undantag, t.ex. när det gäller arbetstagare eller arbetssökande unionsmedborgare och deras familjemedlemmar.

Kommittén skall undersöka om det finns möjlighet till ett något mer flexibelt förhållningssätt till ansökningar om arbetstillstånd som görs efter inresa till Sverige. Sambandet med regelverket för asyl och skyddsbehövande i övrigt måste dock beaktas. Utgångspunkten måste vara att asylrätten inte får urholkas.

Kommittén skall vidare analysera hur eventuella förändringar i reglerna om arbetstillstånd förhåller sig till utlänningsrätten i övrigt. I Sverige handläggs alla ansökningar om uppehållstillstånd i en och samma procedur. Ansökningar om arbetstillstånd där just möjligheten att få stanna i Sverige för att arbeta är det centrala, handläggs däremot i särskild ordning. Kommittén skall mot denna bakgrund överväga hur sådana ansökningar om arbetstillstånd skall prövas och hur överprövning av negativa beslut i dessa ärenden skall regleras.

Asylsökande kan enligt 4 kap. 3 a § UtlF (1989:547) undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Migrationsverket bedömer att beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. Undantaget gäller fram till dess att det finns ett beslut som vunnit laga kraft i ärendet. Kommittén skall, i anslutning till uppdraget att studera sambandet mellan regelverket för arbetskraftsinvandring och asyllagstiftningen, utvärdera effekterna av reglerna i 4 kap. 3 a § UtlF och överväga eventuella förändringar.

Samråd

En referensgrupp med representanter för arbetsmarknadens parter skall knytas till kommittén.

Kommittén skall samråda med berörda myndigheter, i första hand AMS, Migrationsverket, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen och Integrationsverket.

Kommittén skall också i relevanta hänseenden samråda med Kommittén för översyn av utlänningslagstiftningen (UD 2003:02) och Utredningen om orsaker till varför den könssegregerade arbetsmarknaden består (N 2003:02) samt med Svenska kommunförbundet, i dess egenskap av intresseorganisation för landets kommuner.

Kommittén skall slutligen även samråda med invandrarorganisationer om bedöms särskilt berörda samt, i fråga om redovisningen av förslagets konsekvenser för småföretag, med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Redovisning av uppdraget

Kommittén skall redovisa sitt uppdrag i ett delbetänkande senast den 1 mars 2005 och i ett slutbetänkande senast den 1 mars 2006.

Delbetänkandet skall innehålla preliminära bedömningar av behovet av arbetskraftsinvandring på såväl kortare som längre sikt och av de konsekvenser som en ökad arbetskraftsinvandring kan få på arbetsmarknaden och i övrigt. Delbetänkandet skall också innehålla principiella resonemang om inriktningen på eventuella förslag till förändringar i lagstiftningen.

I delbetänkandet skall kommittén även lämna förslag till eventuella författningsändringar som kan vara behövliga till följd av svenska åtaganden inom GATS.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Kommittén för
arbetskraftsinvandring (N 2004:09)**

**Dir.
2005:22**

Beslut vid regeringssammanträde den 10 mars 2005.

Bakgrund

Regeringen bemyndigade den 19 februari 2004 statsrådet med ansvar för arbetsmarknadsfrågor att tillkalla en parlamentarisk kommitté med högst 10 ledamöter med uppdrag att se över regelverket för arbetskraftsinvandring. Kommittén har antagit namnet Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI). Kommittén skall redovisa sitt uppdrag i ett delbetänkande senast den 1 mars 2005 och i ett slutbetänkande senast den 1 mars 2006 (dir. 2004:21). Delbetänkandet skall innehålla preliminära bedömningar av behovet av arbetskraftsinvandring på såväl kortare som längre sikt och av de konsekvenser som en ökad arbetskraftsinvandring kan få på arbetsmarknaden och i övrigt. Delbetänkandet skall också innehålla principiella resonemang om inriktningen på eventuella förslag till förändringar i lagstiftningen. I delbetänkandet skall kommittén även lämna förslag till eventuella författningsändringar som kan vara behövliga till följd av svenska åtaganden inom GATS (General Agreement on Trade in Services).

Ändring av tidpunkt för och innehåll i delbetänkande och slutbetänkande

Tidpunkten för lämnande av delbetänkandet flyttas fram till senast den 15 juni 2005. Delbetänkandets innehåll skall följa tidigare lämnat direktiv (dir. 2004:21) med undantag för att principiella diskussioner som redovisas inte behöver vara kopplade till konkreta författningsändringar. Slutbetänkandet skall innehålla förslag till

förändringar i lagstiftningen inklusive sådana eventuella författningsförändringar som kan vara behövliga till följd av svenska åtaganden inom GATS.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Kommittén för
arbetskraftsinvandring (N 2004:09)**

**Dir.
2006:13**

Beslut vid regeringssammanträde den 9 februari 2006.

Bakgrund

Regeringen bemyndigade den 19 februari 2004 statsrådet med ansvar för arbetsmarknadsfrågor att tillkalla en parlamentarisk kommitté med högst 10 ledamöter med uppdrag att bl.a. se över regelverket för arbetskraftsinvandring i syfte att ta fram förslag som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES. Utredningen har antagit namnet Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI). Enligt direktiven (dir. 2004:21) skall uppdraget redovisas i ett delbetänkande senast den 1 mars 2005 och i ett slutbetänkande senast den 1 mars 2006.

I ett tilläggsdirektiv (dir. 2005:22) ändrades tidpunkten för lämnande av delbetänkandet till senast den 15 juni 2005. Redovisning av förslag till författningsändringar hänsköts till slutbetänkandet. Delbetänkandet överlämnades den 31 maj 2005. Kommittén begärde i skrivelse den 19 januari 2006 förlängd tid för redovisning av sitt slutbetänkande till den 15 oktober 2006.

Förlängd tid för uppdraget

Kommittén skall lämna slutbetänkandet senast den 18 oktober 2006.

(Näringsdepartementet)

Prognoser över utbud och efterfrågan på arbetskraft

Prognoser på kort sikt

Prognoser som gör bedömningar upp till tre år framåt i tiden kan betraktas som kortsiktiga. De kortsiktiga prognoserna görs med hjälp av enkätundersökningar till arbetsgivarna. En mängd annan information, t.ex. antal sökande per ledig plats och ett mått på vakanser vägs också in i bedömningen.

En generell bedömning

Den senaste undersökningen som SCB gjort bedömer arbetskraftsbehoven på tre års sikt. För knappt hälften av de studerade yrkena görs bedömningen att antalet anställda kommer att öka. Det är framför allt inom teknikområdet som de tillfrågade arbetsgivarna tror att personalstyrkan kommer att öka.¹

AMS gör bedömningen att det vid inledningen av år 2006 finns en god tillgång på arbetssökande på alla utbildningsnivåer och inom de flesta yrken. AMS gör bedömningen att det svenska näringslivet kommer att ha mycket god tillgång på arbetskraft under de närmaste åren generellt sett. Inom vissa branscher, bland annat inom byggnadsverksamhet, samt sjukvård och barnomsorg, finns det dock en bristsituation som kan förväntas öka framöver. Bristen gäller vissa yrken och främst yrkeserfaren personal. I det följande lämnas en redogörelse för bristsituationen inom olika branscher.²

¹ SCB (2005:a).

² AMS (2005) och AMS (2006).

Industri och teknik

Inom det tekniska området uppger arbetsgivarna att det råder brist på sökande med yrkeserfarenhet för drygt hälften av de utbildningsgrupper som studeras i SCB:s undersökning. Av de nyexaminerade däremot är det brist endast på sökande med gymnasieutbildning såsom verkstadsutbildade, fordons- och transportutbildade, styr- och reglertekniskt utbildade samt utbildade i drift-, underhålls-, VVS- och kylteknik. Efterfrågan på civilingenjörer inom elektronik/datateknik/automation har ökat, men det råder ingen brist på detta område. När det gäller yrkeserfaren arbetskraft i byggnadsteknik finns emellertid en brist. Bedömningen är att behovet av personal på ett respektive tre års sikt kommer att öka främst vad gäller högskoleingenjörer och civilingenjörer inom byggnadsteknik, elektronik/datateknik, maskin/fordon/farkostteknik samt lantmäteri.

Även AMS räknar med en ökad efterfrågan inom framför allt data- och teknikyrken. I första hand rör det sig om anställningar för personer med längre akademisk utbildning, men så småningom kommer även andra utbildningskategorier att beröras. Inom industriyrken med krav på gymnasieutbildning råder det stora skillnader i arbetsmarknadsläge mellan enskilda yrken och detta förhållande kommer troligtvis att bestå ett tag framöver. AMS pekar på stora behov framöver av NC/CNC-operatörer, kvalificerade svetsare, verktygsmakare samt lastbils- och bilmekaniker. För industriyrken med kortare utbildning, till exempel maskinoperatörer och montörer beräknas emellertid arbetslösheten kvarstå på en hög nivå ytterligare en tid.

När det gäller bygg- och anläggningsyrkena är det på väg att ske en tydlig uppgång av rekryteringsbehoven enligt AMS prognoser. Inledningsvis antas en tämligen god tillgång på arbetssökande råda, men det finns risk för att tillgången på arbetskraft krymper, framför allt i vissa regioner, inom de mest efterfrågade yrkesgrupperna. En ökad geografisk rörlighet krävs bland byggarbetskraften annars riskerar bristen på arbetskraft att bli betydande i allt fler regioner inom en ganska snar framtid enligt AMS bedömning.

Vård

Inom vårdområdet är det brist på yrkeserfarna sökande i drygt hälften av utbildningsgrupperna enligt SCB:s undersökning, främst tandläkare, tandhygienister, läkare och veterinärer. När det gäller sjuksköterskor utan specialistutbildning finns i dag, till skillnad mot tidigare, god tillgång på nyexaminerade sökande och balans mellan tillgång och efterfrågan på sökande med yrkeserfarenhet. Däremot finns brist på yrkeserfarna specialistutbildade sjuksköterskor. Arbetsgivarna inom vårdområdet är mycket försiktiga i sina bedömningar på ett års sikt, där bedömningarna för i stort sett alla vårdyrken är att antalet anställda kommer att bli oförändrat. På tre års sikt bedömer arbetsgivarna att framför allt efterfrågan på specialistutbildade sjuksköterskor, omvårdnadsutbildade samt tandhygienister kommer att öka. AMS delar SCB:s bedömning att det finns en brist på läkare, tandläkare, och sjuksköterskor med specialistutbildning.

Undervisning

Inom undervisningsområdet råder det brist på både yrkeserfarna och nyexaminerade fritidspedagoger, specialpedagoger/speciallärare och förskollärare, enligt SCB:s undersökning. När det gäller grundskolelärare finns god tillgång på nyexaminerade lärare. Ett underskott på förskolelärare/fritidspedagoger och ett överskott på grundskolelärare kan leda till att grundskolelärare kan komma att efterfrågas inom förskola och fritidshem. God tillgång är det på både nyutexaminerade och yrkeserfarna gymnasielärare med inriktning mot historia/samhällsvetenskap, matematik/naturvetenskap och språk.

Eftersom elevantalet kommer att sjunka inom grundskolan under de närmaste åren minskar efterfrågan på grundskolelärare. Inom gymnasieskolan kommer däremot efterfrågan på lärare att öka successivt. Insatserna av obehöriga lärare är dock stora på många håll i landet. Ett växande behov av förskollärare väntas i flera år framöver.

Samhällsvetenskap

Inom det samhällsvetenskapliga området är tillgången på arbetskraft god enligt SCB:s undersökning och inga bristyrken identifieras. Företag och myndigheter har vidtagit mer eller mindre stora besparingsinsatser under senare år och administrationen, där personalen vanligtvis har samhällsekonomisk utbildning, är ett område inom vilket neddragningar ofta har skett. Sysselsättningen har därför minskat och arbetslösheten stigit kraftigt de senaste åren både för personalgrupper med gymnasial och akademisk utbildningsnivå.

Serviceyrken

Inom serviceyrkena råder en splittrad bild. Vissa yrken har under flera år haft en ganska bra arbetsmarknad, bl.a. vissa restaurangyrken som bartendrar och servitörer. Yrken med ökande efterfrågan är säkerhetsarbeten, kroppsvård och hälsovård. Motsatsen gäller enligt AMS för exempelvis lokalvårdare, vaktmästare, receptionister samt personer med mycket kort eller ingen utbildning inom servicesektorn.

Prognoser på lång sikt

I delbetänkandets avsnitt 4.3.1 har prognoser över utbud och efterfrågan på arbetskraft redovisats. Den svenska arbetsmarknaden går mot en mer kunskapsintensiv riktning. Detta ställer allt högre krav på individerna, samtidigt som arbetskraftens ökade utbildningsnivå i sig påverkar arbetsuppgifterna. Det finns en tendens till att arbetsgivaren uppgraderar kraven på kompetens inom olika yrken. Störst efterfrågan i framtiden antas komma att finnas bland högskoleutbildade, främst inom privata och offentliga tjänster. Även efterfrågan på gymnasieutbildade kommer att vara stor inom viss yrkesgrupper, främst inom vård och omsorg samt inom bygg och anläggning. Arbetsmarknaden för dem som enbart har någon form av grundskoleutbildning har minskat kraftigt och bedöms i framtiden att bli allt mindre. De som i framtiden inte har någon gymnasieutbildning antas komma att få svårare att konkurrera om de attraktiva arbetstillfällena och drabbas därför hårdast av utslagning och arbetslöshet vid lågkonjunktur.

SCB har gjort långsiktiga prognoser gällande olika utbildningsinriktningar.³ Även AMS har sådana prognoser för ett urval av branscher där man tror att den största arbetskraftsbristen kommer att uppstå, nämligen inom branscherna teknik och industri, bygg och anläggning, vård och omsorg samt utbildning.⁴

Teknik- och industrisektorn

Den totala sysselsättningen inom teknik- och industrisektorn har minskat. Fortfarande arbetar dock en femtedel av alla sysselsatta inom branschen. Teknik- och industrisektorn spelar en stor roll för den svenska ekonomin, bland annat stod tillverkningsindustrin för 27 procent av BNP och 76 procent av den totala exporten under år 2001.

AMS beräkningar visar att utvecklingen går mot ett underskott på yrkeserfaren och utbildad arbetskraft fram till och med år 2015.⁵ Hänsyn har då tagits till åldersavgångar, utbildningsdimensionering och utbildningsval. På kort sikt är tillgången på arbetskraft tämligen god, då arbetsmarknaden har varit kärv under senare år och det finns många arbetslösa med bakgrund inom sektorn som utgör en viktig källa för arbetskraft. På längre sikt kommer emellertid rekryteringsproblem att uppstå. Underskottet av utbildad arbetskraft inom teknik- och industrisektorn bedöms bli stort. Detta kan förväntas medföra negativa konsekvenser för sektorn i framtiden enligt AMS.

SCB gör bedömningen att tillgång och efterfrågan på arbetskraft med utbildning för arbete med teknik och tillverkning kommer att balansera varandra tämligen väl på femton års sikt. Arbetskraftsbrist beräknas dock kunna uppstå inom vissa yrken framför allt gymnasieutbildade med inriktning mot energi och VVS, högskole- och gymnasieingenjörer samt civilingenjörer med inriktning mot väg- och vatten, byggnad och lantmäteri. Det riskerar även att uppstå brist på vissa verkstadsutbildade, till exempel utbildade svetsare.

³ SCB (2005:b).

⁴ Bedömningarna är gjorda utifrån ett antagande om att sysselsättningen skall upprätthållas på nuvarande nivå eller i vissa fall öka svagt inom de nämnda branscherna. Ett undantag är dock delar av industrin, där en minskning av sysselsättningen har antagits. Ett annat undantag är utbildningssektorn där bedömningen av arbetskraftsbehoven bygger på förändringen av antalet elever inom skolväsendet. Analyserna är byggda på ett konjunktur neutralt trendförlopp. I beräkningarna har hänsyn tagits till åldersavgångar, utbildningsdimensionering och utbildningsval.

⁵ AMS (2004:a).

Bygg- och anläggningssektorn

Bygg och anläggningssektorn har fått uppleva kraftiga och snabba svängningar i konjunkturen. Under 1990-talet gick byggbranschen på sparlåga, vilket har lett till att ett betydande behov av satsningar på bland annat bostadsbyggande har ackumulerats i landets tillväxtområden, främst storstadsområdena och universitetsregionerna. Därtill kommer betydande satsningar på transportinfrastrukturen som beslutats av riksdagen.

AMS har utrett tendenser på den svenska arbetsmarknaden inom bygg- och anläggningssektorn, samt sannolika konsekvenser på längre sikt om inte lämpliga åtgärder vidtas.⁶ AMS antar att bostadsbyggandet kommer att öka efter flera år med mycket låg byggnation. Detta beräknas medföra att rekryteringsbehoven inom bygg- och anläggningssektorn ökar. Inledningsvis råder en tämligen god tillgång på arbetssökande. På sikt finns emellertid en risk för att tillgången på arbetskraft krymper inom de mest efterfrågade yrkesgrupperna. Byggsektorn ligger sämre till än de flesta andra branscher när det gäller antalet åldersavgångar. Dessutom är AMS bedömning att antalet nyutbildade inom branschen, på både gymnasial och eftergymnasial nivå, kommer att vara otillräckligt med tanke på kompetensförsörjningen på lång sikt. Även SCB beräknar att det riskerar att uppstå en brist på byggtbildade.

Eftersom bygg- och anläggningsverksamhet inte är geografiskt jämt spridda kommer arbetskraftsbrist att slå hårdare mot vissa regioner. Det faktiska behovet av arbetskraft kommer att bero på respektive regions förutsättningar och utvecklingen på arbetsmarknaden. I Stockholm är det redan brist på byggnadsarbetare och trots att avgångarna förväntas att bli begränsade på grund av den låga medelåldern förutses att rekryteringsbehoven kommer att förbli stora och växa. Norrlands inland uppvisar motsatt bild. Där antas inte rekryteringsproblemen bli särskilt stora trots de stora åldersavgångarna på grund av begränsad byggverksamhet i inlandet. Däremot kan rekryteringsproblem uppstå i Norrlands kustland där det byggs mer.

⁶ AMS(2002:b).

Vård- och omsorgssektorn

Den framtida efterfrågan inom vårdsektorn är i hög grad demografiskt betingad och behovet av arbetskraft inom offentlig sektor följer i mycket det vårdbehov olika befolkningsgrupper har och hur de kommer att utnyttja olika delar av vårdsektorns tjänster. Vårdsektorns betydelse på den regionala arbetsmarknaden är i allmänhet större i skogslänen än i övriga syd- och mellansvenska län.

SCB gör bedömningen att bristen på arbetskraft med vård- och omsorgsutbildning kommer att tendera att öka och bli mycket omfattande på lång sikt. Samtidigt som efterfrågan ökar minskar nämligen tillgången. Bristen handlar i första hand om personer med gymnasial vårdutbildning, såsom undersköterskor och vårdbiträden. Äldreomsorgen är ett område där behovet av sådan arbetskraft antas bli mycket stor. Bristen riskerar dock också bli stor på sjuksköterskor och läkare (främst specialistläkare) sjukgymnaster, arbetsterapeuter, biomedicinska analytiker, tandläkare, och receptarier

Enligt AMS prognos beräknas avgångsfrekvensen inom vård- och omsorgssektorn bli högre i samtliga län än för arbetsmarknaden generellt, med undantag för Stockholms län. De regionala skillnaderna antas bli påtagliga när det gäller behovet av nyutbildade inom vården och omsorgen i relation till gruppen ungdomar som träder in på arbetsmarknaden. Behovet beräknas bli störst i några Norrlandslän och lägst i Stockholms län.⁷

Socialstyrelsen har i samarbete med nio andra myndigheter gett en bedömning av den framtida kompetensförsörjningen inom kommunernas vård och omsorg om de äldre och funktionshindrade. Deras slutsatser är att rekryteringsbehoven fram till år 2015 är stora, dels på grund av stora pensionsavgångar, dels på grund av hög frånvaro som kräver många vikarier. Tillgången på utbildad omvårdnadspersonal motsvarar inte alls bedömd efterfrågan enligt Socialstyrelsens bedömning.⁸

Landsting och kommuner har som målsättning att all omvårdnadspersonal skall vara utbildad inom området. Riksdagen beslutade år 2005 att kommunerna skulle få ekonomiskt stöd för kompetenshöjning av befintlig personal. Det handlar om cirka en miljard kronor under perioden 2005–2007. Det är dock än så länge

⁷ AMS (2002:a).

⁸ Socialstyrelsen (2003).

för tidigt att bedöma vilka effekter denna kompetenshöjning kommer att få på tillgången av omvårdnadsutbildade.

Utbildningssektorn

Lärarna är den yrkesgrupp på arbetsmarknaden som har den högsta medelåldern, vilket innebär att de kommande pensionsavgångarna blir omfattande. De regionala skillnaderna i detta avseende förväntas bli betydande. Behovet styrs i hög grad av förändringar i barn- och ungdomskullarnas storlek och av personaltätheten.

När det gäller årskullarnas storlek så väntas en ökning av barn i förskoleåldrar (1–6 år) framöver enligt SCB:s befolkningsprognos. Antalet elever i grundskoleåldrar uppskattas att minska fram till år 2011 för att sedan öka. Antalet elever i gymnasieåldrar förväntas att öka kraftigt fram till år 2008, därefter sker en minskning.⁹

Enligt SCB:s bedömning kommer det i stort sett att råda balans mellan tillgång och efterfrågan på personer med lärarexamen av något slag. Utvecklingen skiljer sig dock åt för olika kategorier av lärare. Medan vi beräknas få stor brist på lärare för förskola och fritidshem, blir det sammantaget ett stort överskott på de lärarkategorier som främst är inriktade mot att arbeta inom grund- och gymnasieskolan. Den lärarutbildning som bedrivits sedan år 2001 innebär att många av de nya lärarna kommer att vara behöriga att undervisa inom flera nivåer i barnomsorgen och skolan, vilket kommer att bidra till att jämna ut uppkomna obalanser. Därför är det intressant att jämföra den sammanlagda efterfrågan på lärare för förskola, förskoleklass, fritidshem och grundskolans tidigare år med motsvarande tillgång. Under de närmaste åren beräknas tillgång och efterfrågan i stort sett balansera varandra, men från år 2010 väntas efterfrågan i växande grad överstiga tillgången. För hela den nämnda gruppen pekar beräkningarna således på en framtida brist. Beräkningarna av den framtida tillgången på olika lärarkategorier är relativt osäker, eftersom ännu mycket få hunnit genomgå den nya lärarutbildningen.

⁹ AMS (2003).

Humaniora och samhällsvetenskap etc.

SCB gör bedömningen att det blir ett stort överskott på arbetskraft med humanistisk eller konstnärlig utbildning. Överskottet ligger framför allt på den gymnasiala nivån. Det beräknas också bli ett visst överskott på arbetskraft med utbildning inom samhällsvetenskap, juridik, handel och administration. Överskottet gäller eftergymnasialt utbildade grupper, medan efterfrågan på personer med gymnasial utbildning inom området beräknas överstiga tillgången.

När det gäller personer med hotell- och restaurangutbildning finns idag ett överskott som beräknas öka något fram till år 2020.

Tillgången på arbetskraft med allmän utbildning, dvs. grundskola eller gymnasieutbildning med inriktning mot samhälls- eller naturvetenskap som högsta utbildning, överstiger den beräknade efterfrågan. Överskottet beräknas växa med tiden, enligt SCB.

Regionala prognoser*Regionalt arbetskraftsutbud*

AMS har gjort en regional prognos för arbetskraften utifrån demografiska förändringar.¹⁰ Vid en uppdelning i tre länsgrupper: storstadslän, skogslän och övriga syd- och mellansvenska län, så uppskattas att arbetskraften av demografiska skäl fram till år 2010 kommer att öka enbart i storstadslänen. Arbetskraftsutbudet kommer samtidigt att minska i många enskilda län. Fram till år 2010 uppskattas en minskning ske av arbetskraften i 13 län.¹¹

Om tidsperioden sträcks ut till år 2030 antas antalet personer i arbetskraften öka endast i fem län. Ökningen kommer att ske i storstadsregionerna plus de närliggande regionerna Uppsala och Hallands län. I övriga delar av landet krymper arbetskraftsutbudet och i vissa län kan nedgången bli av mycket stor omfattning.

¹⁰ AMS (2004:b).

¹¹ Observera att beräkningarna är baserade på en framskrivning av befolkningstalen under en 15-årsperiod och att mönstret kan komma att förändras under de närmaste decennierna.

Arbetskraftens förändring av demografiska skäl till år 2010

Arbetskraftens (AK) förändring	Län
AK ökar	Hallands, Jönköpings, Skåne, Stockholms, Uppsala, Västerbottens, Västra Götalands och Östergötlands län
AK minskar med upp till 3 procent	Gotlands, Kronobergs, Värmlands och Örebro län
AK minskar med 3–6 procent	Blekinge, Dalarnas, Gävleborgs, Jämtlands, Kalmar, Västmanlands och Södermanlands län
AK minskar med 6–8 procent	Norrbottnens och Västernorrlands län

Arbetskraftens förändring av demografiska skäl till år 2030

Arbetskraftens (AK) förändring	Län
AK ökar	Hallands, Skåne, Stockholms, Uppsala och Västra Götalands län
AK minskar med upp till 15 procent	Jönköpings, Kronobergs, Värmlands, Västerbottens, Örebro och Östergötlands län
AK minskar med 15–20 procent	Blekinge, Gotlands, Jämtlands, Kalmar, Västmanlands och Södermanlands län
AK minskar med 20–30 procent	Dalarnas, Gävleborgs, Norrbottens och Västernorrlands län

Arbetskraftsdeltagandet¹² skiljer sig i betydande grad mellan länen och AMS menar att det finns ett utrymme att höja deltagandet i arbetskraften i många län.¹³ Högst arbetskraftsdeltagande under år 2002 hade Jönköpings, Stockholms, Hallands och Västra Götalands län med en nivå på 80 procent eller mer. Lägst arbetskraftsdeltagande hade Jämtlands, Norrbottens, Värmlands och Blekinge län med 72 till 74 procent. I synnerhet de sistnämnda länen har därför på sikt en stor potential av arbetskraft att tillgå i befolkningen enligt AMS bedömning. Det finns även stora skillnader i arbetskraftsdeltagande ur ett könsmässigt perspektiv. Under år 2002 var arbetskraftsdeltagandet lägre för kvinnor än för män i samtliga län förutom Gotlands län. Arbetskraftsdeltagandet skiljer sig även väsentligt avseende åldrar mellan länen.

Även arbetskraftsdeltagandet bland utlandsfödda skiljer sig åt mellan länen. Högst andel som ingick i arbetskraften hade Jön-

¹² SCB: löpande arbetskraftsundersökning (AKU).

¹³ AMS (2004:b), s. 69 f.

köpings län med cirka 65 procent, följt av Kronobergs, Jämtlands, Stockholms, Norrbottens och Dalarnas län med andelar på drygt 60 procent. Lägst arbetskraftsdeltagande hade Skåne, Värmlands och Östergötlands län med andelar under 55 procent.

Regional arbetskraftsbrist

Långtidsutredningen har med utgångspunkt från SCB:s prognos analyserat den förväntade framtida arbetskraftsbristen i olika så kallade lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner).¹⁴ Långtidsutredningen, som gör en indelning av arbetskraften baserad på utbildningsbakgrund, menar att en betydande arbetskraftsbrist riskerar att uppstå inom vissa av ”utbildningskategorierna”¹⁵. Särskilt gäller detta personer med högre utbildning inom vård och pedagogik samt teknik och naturvetenskap. För yrken som kräver högre utbildning inom vård och pedagogik förväntas bristen bli störst i små och perifert belägna LA-regioner som ofta har en mycket stor andel offentligt sysselsatta. När det gäller yrken som kräver högre utbildning inom teknik och naturvetenskap kommer bristen på arbetskraft mera att vara kopplad till en hög sysselsättningsandel inom industrin i regionen. I båda fallen är den helt dominerande orsaken ett krympande arbetskraftsutbud.¹⁶

Långtidsutredningens analys framhåller att så gott som samtliga LA-regioner kommer att ha ett underskott på arbetskraft inom åtminstone någon utbildningskategori år 2020.¹⁷ Den demografiska utvecklingen därefter tyder också på att bristerna kommer att förvärras under ytterligare 20 års tid. Av regionerna är det Stockholmsregionen som antalsmässigt förväntas få den största arbetskraftsbristen.¹⁸ Här antas brist uppstå inom samtliga utbildningskategorier. Stockholmsregionens förutsättningar att hantera denna

¹⁴ En funktionell indelning av Sverige som baseras på pendlingsmönster.

¹⁵ Utbildningskategorierna enligt Långtidsutredningens indelning är

- 1) Utbildning kortare än 3-årigt gymnasium.
- 2) 3-årig yrkesförberedande gymnasieutbildning.
- 3) 3-årig teoretisk gymnasieutbildning; samhällsvetenskap, humanism m.m.
- 4) Teknisk och naturvetenskaplig utbildning (gymnasium och eftergymnasial).
- 5) Vårdutbildning och pedagogisk utbildning (eftergymnasial).
- 6) Övrig eftergymnasial utbildning.

¹⁶ SOU 2004:34 s. 101 f.

¹⁷ SOU 2004:34 s. 79 ff.

¹⁸ Långtidsutredningen påpekar att begreppet arbetskraftsbrist i Stockholmsregionen är något tveksamt med tanke på att arbetsmarknaden redan i dag är större än vad regiongränsen anger. För Stockholmsregionen utgör inpendlande arbetskraft ett viktigt och nödvändigt tillskott till arbetsmarknadens behov.

brist är dock klart bättre än de övriga regionernas. Det gäller framför allt möjligheter till inpendling från kringliggande LA-regioner, vilka dessutom är regioner som i flera fall väntas få ett överskott på arbetskraft. Det innebär att det ömsesidiga beroendet mellan Stockholmsregionen och övriga regioner i Mälardalen ökar och bildar en viktig förutsättning för en väl fungerande och vidgad arbets- och bostadsmarknad. Ett underskott på arbetskraft förväntas också uppstå i ”småregionerna”. Här antas dock överskott uppstå i enskilda utbildningskategorier.

Långtidsutredningen har även beräknat den förväntade bristen på arbetskraft som en andel av arbetskraftsutbudet inom respektive LA-region. Räknat på detta sätt har bristregionerna stor spridning över landets olika delar med den största koncentrationen till Norrland, Småland och Stockholm. LA-regionerna Malung, Gällivare, Härjedalen, Mora och Lycksele väntas få den största arbetskraftsbristen år 2020. De största summerade överskotten kommer att uppstå i Haparanda, Simrishamn, Uppsala, Storuman och Kiruna. Detta hindrar dock inte att det även i dessa senare regioner beräknas uppstå underskott inom enskilda utbildningskategorier. Det gäller framför allt inom vissa yrken inom utbildning och vård.

Arbetskraftsbrist i de 25 LA-regionerna med beräknad störst brist år 2020¹⁹

LA-regioner	Total arbetskraftsbrist (% av utbud)
Malung	-10,7
Gällivare	-9,9
Härjedalen	-8,3
Mora	-8,2
Lycksele	-8,1
Arjeplog	-7,2
Överkalix	-7,0
Sundsvall	-6,7
Avesta	-6,2
Värnamo	-5,8
Skellefteå	-5,7
Ljungby	-5,2
Kramfors	-5,0
Stockholm	-4,6
Övertorneå	-4,2
Ludvika	-4,1
Söderhamn	-3,3
Karlshamn	-3,1
Oskarshamn	-3,1
Växjö	-2,7
Jokkmokk	-2,6
Ljusdal	-2,6
Karlskrona	-2,4
Västervik	-2,2
Falun	-2,0

Källa: Långtidsutredningen, s. 83.

¹⁹ Arbetskraftsbristen beräknas som (utbudet av arbetskraft 20–64 år minus efterfrågan) dividerat med utbudet av arbetskraft 20–64 år.

EG-direktiv av betydelse för kommitténs uppdrag

Under perioden för kommitténs arbete har ett antal EG-direktiv beslutats som på ett eller annat sätt kan tänkas påverka utbudet av arbetskraft. Nedan görs en kort genomgång av dessa direktiv.

Fri rörlighet för unionsmedborgare m.fl.

Rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier m.m.

EG-direktivet innehåller bestämmelser som innebär att unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet skall komma till uttryck i en rätt att uppehålla sig i en medlemsstat. Upphållsrätten skall, liksom nuvarande rätt till uppehållstillstånd, grunda sig bl.a. på anställning. Direktivet har genomförts genom ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft den 30 april 2006.

EG-direktivet innebär i stort att nuvarande krav på uppehållstillstånd för unionsmedborgare avskaffas. Detsamma skall gälla för medborgare i EES-länderna. De nya reglerna innebär inte att rörligheten för arbetstagare ändras. Någon inverkan på arbetskraftsutbudet på grund av direktivet kan därför inte förutses.

Rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

I direktivet finns bestämmelser om att tredjelandsmedborgare som har bott i en medlemsstat i fem år under vissa förutsättningar skall ha rätt att förvärva en status som ”varaktigt bosatt”. Denna status ger rätt till rörlighet inom EU, bl.a. för att arbeta. Direktivet har genomförts genom ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft den 30 april 2006.

Det är möjligt att, i anslutning till resonemanget under EG-direktivet 2003/86/EG, en viss ökning av arbetskraftsutbudet kan förutses beträffande de varaktigt bosatta. Men också ett visst utflöde av personer med ställning som varaktigt bosatta i Sverige är tänkbart. Faktorer som kan påverka detta är bl.a. förhållanden på arbetsmarknaden, språk, levnadsförhållanden, bostadsförhållanden samt närhet till övrig familj, släktingar och landsmän från ursprungslandet.

Familjeåterförening

Rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening.

I direktivet finns bestämmelser om de villkor som skall eller, i vissa fall, bör gälla för tredjelandsmedborgares möjligheter att återförenas med sina familjemedlemmar i ett EU-land.

Direktivet har genomförts genom ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft den 30 april 2006. Ändringarna kommer sannolikt inte att innebära någon ökad invandring av tredjelandsmedborgare i arbetsför ålder.

Studier m.m.

Rådets direktiv 2004/114/EG om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete.

Direktivet skall vara genomfört senast den 12 januari 2007. Genomförandet bedöms innebära att nuvarande praxis från Migrationsverket kodifieras. Mot bakgrund av detta väntas inte genomförandet innebära något ökat inflöde av arbetskraft. En bestämmelse skall införas som gör det möjligt att återkalla ett uppehållstillstånd för den som inte påbörjar sina studier i Sverige. Detta skulle möjligen kunna innebära en viss uppstramning och att personer som sökt uppehållstillstånd i Sverige för studier, men som i själva verket arbetar här, måste återvända till hemlandet om de inte påbörjar sina studier.

En proposition om genomförande av direktivet har lämnats till riksdagen. Lagändringarna är avsedda att träda i kraft den 1 januari 2007.

Rådets direktiv 2005/71/EG om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte.

En utredning – Särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte (U 2006:1) – är tillsatt och redovisning av uppdraget skall ske senast den 31 oktober 2006. Mot bakgrund av att våra svenska regler redan idag bedöms som generösa, vilket också var den svenska inställningen under förhandlingsarbetet, är vår uppfattning att genomförandet av detta direktiv inte kommer att få någon märkbar effekt på tillströmningen av forskare. Nuvarande nivå bör kunna bibehållas.

Asylsökande m.m.

Rådets direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

Direktivet innehåller bestämmelser om asylsökandes tillträde till arbetsmarknaden, men svensk lagstiftning har tidigare bedömts redan uppfylla de krav som uppställs i direktivet. Med hänsyn till att det inte förutses någon ändring av lagstiftningen blir bedömningen att detta direktiv inte får någon effekt på arbetsmarknaden. Förslag till genomförande av direktivet i övrigt finns i Utredningen om mottagandevillkor för asylsökande (SOU 2003:89).

Rådets direktiv 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (det s.k. skyddsgrundsdirektivet).

Betänkande – Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt (SOU 2006:6) – om genomförandet av direktivet avlämnades den 19 januari 2006 och frågan bereds f.n. inom regeringskansliet. Utredningen förutser inte att antalet asylsökande ökar till följd av genomförandet av direktivet. Genom direktivet ges make, sambo och ogifta barn till flyktingar och skyddsbehövande rätt till uppehållstillstånd för familjeåterförening. Detta innebär dock inte, enligt utredningen, att antalet anhöriga tredjelandsmedborgare kommer att öka nämnvärt. De svenska reglerna för familjeåterföre-

ning är i princip lika generösa som de regler som direktivet innehåller.

Rådets direktiv 2005/85/EG om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

Direktivet antogs den 1 december 2005. Genomförandet av direktivet har utretts av Asylförfarandeutredningen (UD 2005:05) som lämnade sitt slutbetänkande (SOU 2006:61) i juni 2006. En preliminär bedömning är att detta direktiv inte får någon effekt på svensk arbetsmarknad.

Rådets direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna.

Till grund för ändringar i den svenska utlänningslagstiftningen ligger departementspromemorian Tidsbegränsat uppehållstillstånd för offer för människohandel m.fl. (Ds 2005:24).

Det föreslås att de personer som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna erbjudas möjlighet att arbeta om de så önskar och att de därför bör undantas från kravet på arbetstillstånd. Genom en sådan reglering ges samtliga bevispersoner möjligheter att få tillträde till arbetsmarknaden oavsett medborgarskap. Antalsmässigt är det inte fråga om mer än högst ett tiotal personer per år.

Sammanfattningsvis är det osäkert om och i vilken omfattning arbetskraftsutbudet kommer att öka på grund av att de ovan nämnda EG-direktiven genomförs i svensk rätt. Mycket talar dock för att det i de flesta fall endast blir fråga om marginella ändringar.

Norges erfarenheter med arbetssökarvisering

Norges ordning för ansökan om arbetstillstånd ändrades kort efter valet till stortinget år 2002. Ändringen innebar att alla som har laglig rätt att vistas i Norge under tre månader, eller befinner sig i landet på en arbetssökarvisering, får ansöka om arbetstillstånd inifrån landet förutsatt att man faller under begreppet specialist. På engelska används uttrycket "skilled worker" vilket ger en fingervisning om vilka arbetstagare som faller inom gruppen. För att kvalificera sig i det norska regelverket som specialist måste man antingen ha en yrkesutbildning som motsvarar norsk gymnasienivå eller ha speciella kvalifikationer. Rätten att söka inifrån landet gäller dock inte asylsökande.

Speciella kvalifikationer delas upp i två delar, dels avses personer inom de yrken där det finns formella yrkesutbildningskrav, men där den sökande inte har en sådan utbildning men likväl kan anses ha förvärvat kunskaperna genom sin arbetslivserfarenhet, dels avses personer inom de yrkesområden där en viss kompetens inte kan uppnås genom formell utbildning utan endast genom en lång yrkeserfarenhet. I det senare fallet är kraven på yrkeserfarenhet för speciella kvalifikationer hårdare. Det kan t.ex. avse religiösa ledare eller kockar med specialitet inom sin egen nationella kokkonst.

Den sökande är skyldig att uppvisa godtagbar dokumentation på sin utbildning eller yrkeserfarenhet för att bli beviljad ett arbetstillstånd. Arbetstillstånd beviljas vanligtvis av beslutande myndighet i Norge, men bemyndiganden att bevilja arbetstillstånd finns även hos ambassaden i Manilla, hos generalkonsulatet i Houston samt innan EU:s senaste utvidgning även på ambassaderna i EU-10 länderna. Dessa utlandsmyndigheter var de som, beroende på vilken kategori specialister det handlade om, hade flest ansökningar. I Houston handlade det om specialister inom oljebranschen.

I samband med att reglerna för ansökan om arbetstillstånd ändrades infördes det även en så kallad arbetssökarvisering. För att

beviljas en sådan visering måste den sökande uppfylla kravet som specialist. Viseringen utfärdas som en nationell visering vilken endast ger tillträde till besök i Norge. Viseringen ges dels till dem som har ett arbetserbjudande i landet och som behöver slutförhandla sitt arbetskontrakt, dels till dem som har för avsikt att söka arbete i Norge. Kraven för att beviljas en visering varierar beroende på om det finns ett arbetserbjudande eller inte. Viseringen ges oftast för en kortare tid än tre månader och vid ett arbetserbjudande ges visering oftast endast för sju dagar.

I princip kan specialister oberoende av land kvalificera sig för en arbetssökarvisering, men i praktiken undviker man att lansera möjligheten i länder med stort emigrationstryck och där förekomsten av förfalskade dokument är stor. Om man inte skulle göra denna åtskillnad mellan länder befarar man att den administrativa bördan på vissa utlandsmyndigheter skulle bli orimligt stor.

För att ha en kontroll över hur många personer som får arbetstillstånd som specialister finns en årlig kvot för antalet arbetstillstånd. De fyra första åren var denna kvot på 5 000 personer årligen. Utfallet blev 1 730 personer år 2002, 1 126 personer år 2003 samt 747 personer år 2004. Nedgången i antal beviljade tillstånd mellan år 2003 och 2004 anses till viss del bero på EU:s senaste utvidgning.

Arbetskraftsinvandring och äldreförsörjningsstöd

Allmänt om pensioner

Man kan få pension från fler håll. Det allmänna pensionssystemet gäller alla löntagare. Den allmänna pensionen har tre delar: *inkomstpension*, *premiepension* och *garantipension*. De flesta av alla löntagare får dessutom *tjänstepension* från sin arbetsgivare och många har ett *privat pensionssparande*. Dessa system verkar oberoende av varandra. Personer som inte uppfyller kraven för det allmänna pensionssystemet kan få *äldreförsörjningsstöd* och vid behov *bostadstillägg till pensionärer*.

Den allmänna pensionen grundar sig på livsinkomsten. Det betyder att allt en person tjänar och betalar skatt för ger pension. Ett belopp som motsvarar 18,5 procent av en persons pensionsgrundande inkomst går varje månad till pensionsavgift. Pensionsgrundande inkomst är samma sak som skattepliktig inkomst med avdrag för allmän pensionsavgift (7 procent). Ytterligare avgift till pensionssystemet betalas genom arbetsgivaravgifter.

Det finns ett tak för den pensionsgrundande inkomsten på 7,5 inkomstbasbelopp (333 750 kr/år (2006)). Det betyder att för inkomster över cirka 29 900 kr/mån (år 2006) får man ingen pensionsrätt och betalar inte allmän pensionsavgift. Förutom lön för arbete får man pension om man har arbetslöshetsförsäkring, sjukpenning eller föräldrapenning.

Hur mycket man får i pension från den allmänna pensionen beror på hur länge man arbetar, hur mycket man tjänar samt utvecklingen av premiepensionsfonder och Sveriges ekonomi.

Inkomstpension

Inkomstpensionen är ett fördelningssystem. Det innebär att de avgifter som kommer in slussas vidare som pension till dem som är pensionärer idag. Avgifterna utgör 16 procent av den pensionsgrundande inkomsten. De som betalar in avgifter får pensionsrätter som visar att systemet är skyldigt dem pengar.

Premiepension

Premiepension handläggs av Premiepensionsmyndigheten (PPM). Till premiepension betalas varje år en avgift på 2,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten. Den försäkrade väljer själv hur han eller hon vill fondplacera dessa medel. Det är bland annat tillväxten på fonderna som bestämmer hur stor premiepensionen blir.

Garantipension

Garantipension är ett grundskydd för den som haft låg eller ingen inkomst under livet. Garantipensionen fyller ut pensionen upp till 7 047 kr i månaden om man är ogift och 6 286 kr om man är gift (år 2006). Den kan i vissa fall kompletteras med *bostadstillägg till pensionärer*. Ett villkor för att få garantipension är att man bott i Sverige i 40 år.

Tjänstepension

De flesta fast anställda löntagare omfattas av någon form av tjänstepension. Den bygger på ett avtal mellan fackförbund och arbetsgivare om att arbetstagaren skall få ut en viss del av sin lön som pension.

Äldreförsörjningsstöd

I det allmänna pensionssystemet utgörs grundskyddet av den garantipension som betalas ut som en utfyllnad upp till en viss nivå när den inkomstrelaterade pensionen är låg eller saknas. Eftersom det krävs 40 års bosättningsstid i Sverige före fyllda 65 år för att få

full garantipension hinner de som har bott i Sverige kortare tid inte kvalificera sig för det. Även de som har förtida uttag av pension och de som inte har betalat in tillräckliga avgifter får en reducerad garantipension. En viss lägsta levnadsnivå garanteras därför genom äldreförsörjningsstöd. Äldreförsörjningsstöd är en inkomstbaserad förmån. Hushållets boendekostnad och inkomst påverkar storleken på äldreförsörjningsstödet. Äldreförsörjningsstödet har främst tillkommit för att personer med liten eller ingen ålderspension inte skall behöva uppsöka socialförvaltningen för att få en grundläggande ekonomisk försörjning.

Bostadstillägg till pensionärer

Bostadstillägg till pensionärer är en förmån som ersätter en del av kostnaderna för boende. Det är ett inkomstprövat tillägg till ålderspensionen.

Arbetskraftsinvandring och pension

De arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige omfattas av det svenska pensionssystemet. Antalet arbetade år i Sverige och lörens storlek kommer att påverka hur stor pension dessa personer slutligen kommer att få. Ju högre lön en arbetskraftsinvandrare har desto färre antal arbetsår i Sverige krävs för att personen skall arbeta in sin egen pension. Även om en arbetskraftsinvandrare lämnar Sverige har han eller hon vid pensionering rätt att få ut den pension som inarbetats under tiden i Sverige. Detta gäller de inkomstbaserade pensionerna. Garantipension, äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg ges till personer som uppfyller vissa krav enligt Socialtjänstlagen 1999:799. Ett av de kraven är bosättning i Sverige.

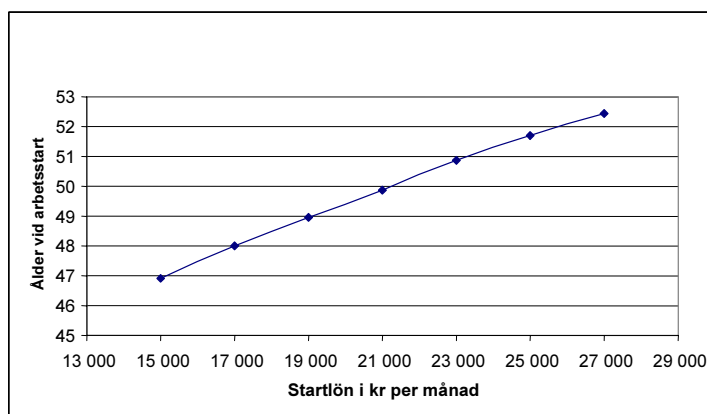
En arbetskraftsinvandrare som har få yrkesverksamma år kvar när han eller hon anländer till Sverige kommer inte att ha möjlighet att arbeta in tillräckligt mycket egen pension för att nå upp till skälig levnadsstandard vid pensioneringen. Personen kommer antagligen att ha rätt till äldreförsörjningsstöd och eventuellt BTP om han eller hon förblir boende i Sverige. Det innebär en kostnad för pensionsystemet/socialförsäkringssystemet

Socialdepartementet har gjort beräkningar över hur många år en ensamstående person behöver arbeta fram till 65 års ålder för att med allmän pension, bostadstillägg och tjänstepension uppnå samma ekonomiska standard som äldreförsörjningsstöd kan ge vid 65 års ålder.¹

Antalet arbetsår som krävs för att erhålla en pension (netto efter skatt och inklusive BTP) som resulterar i ett lika stort belopp som ett äldreförsörjningsstöd är beroende av den månatliga ingångslönen. En person med 15 000 kr i ingångslön måste enligt dessa beräkningar arbeta 18 år i Sverige för att komma upp i en pension som motsvarar ett äldreförsörjningsstöd. Som en grov tumregel gäller att det inom intervallet 15 000–25 000 kr/mån som ingångslön krävs ett års mindre arbetstid för varje 2 000 kr höjning av ingångslönen.

Resultaten kan naturligtvis också uttryckas som den ålder då en person behöver börja sitt arbetsliv för att komma upp i en pension, vid 65 års ålder, som motsvarar ett äldreförsörjningsstöd. Denna ålder varierar mellan 47 och 52 år beroende på lönenivå.

Ålder vid arbetsinträde som krävs för att få pension (netto) i nivå med äldreförsörjningsstöd vid olika startlöner

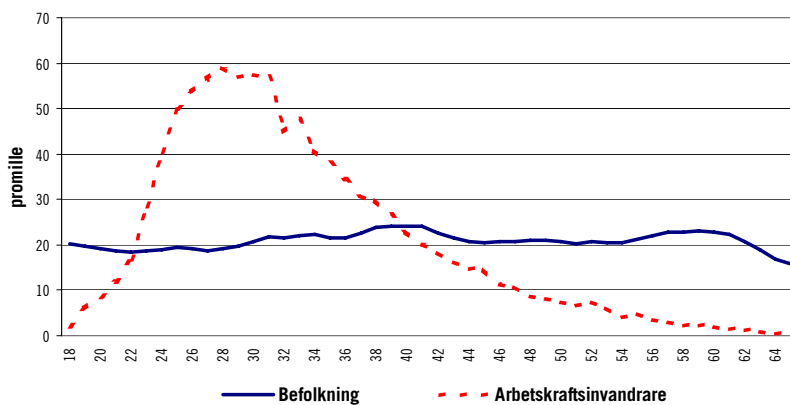


¹ Prognoserna har utförts i 2005-års priser och skatter. Som Tjänstepension har en enkel schablon använts i form av 10 % av slutlön, dock reducerad med det antal arbetsår som fattas upp till 30 arbetsår. Den kommunala skattesatsen har antagits vara 31,5 % och hyran 4 100 kr/mån, vilket ungefär motsvarar medelbostadskostnaden för två rum och kök. Reallönehöjningen är satt till i snitt 2 % per år och inflationen till noll procent. Den nominella avkastningen i PPM systemet har satts till 3 % nominellt.

Den nettokostnad som kan uppstå när en arbetskraftsinvandrare kommer till Sverige i hög ålder och förblir bosatt här efter pensionering bör sättas i relation till arbetskraftsinvandrarens insats på arbetsmarknaden, där han eller hon fyllt en brist och därmed bidragit till tillväxten i Sverige.

De flesta arbetskraftsinvandrare kommer till Sverige i relativt unga åldrar. För att få en uppskattning av arbetskraftsinvandrarnas ålder vid invandringstillfället har vi studerat statistik över arbetskraftsinvandring från EES-länderna exklusive Norden under perioden 1994–2005. Den absoluta majoriteten av arbetskraftsinvandrare kommer före 45-års ålder. Mindre än en tiondel kommer senare. Det innebär att de flesta av dem som väljer att stanna i Sverige har goda förutsättningar att arbeta in sin egen pension.

Åldersfördelning av arbetskraftsinvandrare från EES-länderna exkl. Norden 1994–2005 samt befolkningen 2005



Tabell- och diagrambilaga

Kapitel 7

Tabell 7.1 Sammanfattande schematisk bild av de föreslagna nya tillståndsförhållandena

<i>Tillståndsförhållande</i>	<i>Tid</i>	<i>Kategori</i>	<i>Övergång till PUT av arbetsmarknads-skäl möjlig?</i>
Permanent uppehålls-tillstånd av arbets-marknads-skäl	Ingen begränsning	Personer med särskilda kvalifikationer som erbjudits en tillsvidareanställning	
Tidsbegränsat arbets-tillstånd på grund av brist på arbetskraft	1–24 mån med ev. förlängning + 24 mån. max 48 mån	Personer som bedöms lämpliga för ett yrke i vilket det råder brist på arbetskraft och som erbjudits en anställning (tidsbegränsad eller tillsvidare)	Ja
Säsongsarbetstillstånd	3 mån		Nej
Tidsbegränsat arbets-tillstånd för anställning som avser internationellt utbyte	Längst 48 mån	Personer med ledningsuppgifter, specialister eller s.k. trainee med befattningar utanför den öppna arbetsmarknaden samt personer som gör särskilda insatser inom kultur, undervisning, forskning och idrott m.m.	Ja
Tidsbegränsat uppehålls-tillstånd baserat på in-ternationellt utbyte av praktikanter eller au-pairer	12–18 mån	Praktikanter och au-pair	Nej

Kapitel 9

Tabell 9.1 Förteckning över länder/territorier vars medborgare skall ha visering för inresa till Sverige

<i>Viseringspliktiga länder/territorier</i>		
Afghanistan	Jamaica	Peru
Albanien	Jordanien	Qatar
Algeriet	Kambodja	Rwanda
Angola	Kamerun	Ryssland
Antigua och Barbuda	Kap Verde	Saint Kitts och Nevis
Armenien	Kazakstan	Saint Lucia
Azerbajdzjan	Kenya	Saint Vincent och Grenadinerna
Bahamas	Kina (exkl. Hongkong och Macau)	Salomonöarna
Bahrain	Kirgizistan	Samoa
Bangladesh	Kiribati	Sao Tomé och Príncipe
Barbados	Komorerna	Saudiarabien
Belize	Kongo, Dem. Republiken	Serbien och Montenegro
Benin	Kongo	Senegal
Bhutan	Korea, Dem. Folkrep.	Seychellerna
Bosnien och Hercegovina	Kuba	Sierra Leone
Botswana	Kuwait	Somalia
Burkina Faso	Laos	Sri Lanka
Burundi	Lesotho	Sudan
Centralafrikanska republiken	Libanon	Surinam
Colombia	Liberia	Swaziland
Djibouti	Libyen	Sydafrika
Dominica	Madagaskar	Syrien
Dominikanska republiken	Makedonien	Tadzjikistan
Ecuador	Malawi	Taiwan
Egypten	Maldiverna	Tanzania
Ekvatorialguinea	Mali	Tchad
Elfenbenskusten	Marocko	Thailand
Eritrea	Marshallöarna	Togo
Etiopien	Mauretanien	Tonga
Fiji	Mauritius	Trinidad och Tobago
Filippinerna	Mikronesien	Tunisien
Förenade Arabemiraten	Mocambicue	Turkiet
Gabon	Moldova	Turkmenistan
Gambia	Mongoliet	Tuvalu
Georgien	Myanmar (Burma)	Uganda
Ghana	Namibia	Ukraina
Grenada	Nauru	Uzbekistan
Guinea	Nepal	Vanuatu
Guinea-Bissau	Niger	Vietnam
Guyana	Nigeria	Vitryssland
Haiti	Norra Marianaöarna	Yemen
Indien	Oman	Zambia
Indonesien	Pakistan	Zimbabwe
Irak	Palau	
Iran	Papua Nya Guinea	

Kapitel 11

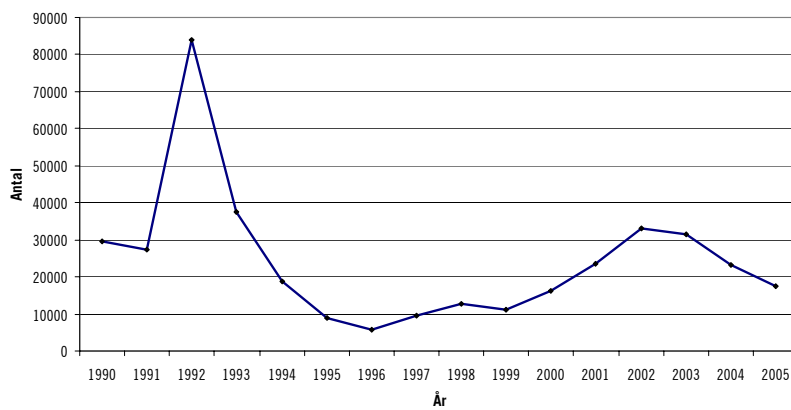
Tabell 11.1 Antal ansökningar och beviljade tillstånd för egenföretagare år 2003–2005

År	Antal ansökningar	Antal beviljade ansökningar	Varav	
			egna företagare	övrigt
2003	170	73	55	19
2004	143	77	54	12
2005	158	83	58	12
<i>Summa</i>	<i>471</i>	<i>233</i>	<i>167</i>	<i>45</i>

Källa: Migrationsverket.

Kapitel 12

Figur 12.1 Antalet nya asylsökande 1990–2005



Källa: Migrationsverkets löpande statistik.

Tabell 12.1 Genomsnittlig handläggningstid för asylärenden i första instans (Migrationsverket), 1990–2005

År	Tid i månader
1990	4
1991	7
1992	5
1993	10
1994	10
1995	(-)
1996	(-)
1997*	8
1998	7
1999	8
2000	7
2001	8
2002	7
2003	7
2004	10
2005	8

(-) betyder att uppgift saknas för helåret. Enligt uppgifter från Migrationsverkets årsredovisningar var handläggningstiden 6 månader för räkenskapsåret 1994/95 och 6 månader för 1995/96 (genomsnitt för 18 månader).

*) Exklusive ärenden där de sökande kom från Kroatien, Bosnien och Hercegovina. Ett beslutstopp som hade gällt under tidigare budgetår för medborgare från dessa länder upphörde i december 1996. Räknas dessa ärenden med uppgår den genomsnittliga tiden till 13 månader för budgetåret 1997.

Källa: Migrationsverket.

Tabell 12.2 Antal avgjorda asylärenden (exklusive omedelbar verkställighet) och andelen av dessa som avgjordes inom 4 månader i första instans, personer 16–64 år, 1999–2005

År	Antal avgjorda asylärenden totalt	Antal avgjorda asylärenden inom 4 mån	Andel (%)
1999	6 409	1 215	19
2000	9 906	2 727	28
2001	9 923	2 104	21
2002	14 896	2 484	17
2003	16 642	3 031	18
2004	19 299	2 678	14
2005	11 525	2 184	19

Källa: Migrationsverket.

Tabell 12.3 Antal nya asylsökande 16–64 år, samt antal utan identitetshandlingar, 1996–2005

År	Antal nya asylsökande	varav utan identitetshandlingar	Antal nya asylsökande exkl. omedelbart avvisade	varav utan identitetshandlingar
1996	4 074	(-)	3 499	(-)
1997	6 403	(-)	5 439	(-)
1998	9 297	(-)	7 326	(-)
1999	8 422	5 669	6 646	4 348
2000	13 858	10 003	11 902	8 715
2001	17 387	13 408	15 003	12 158
2002	24 078	20 839	19 204	17 125
2003	23 060	20 889	17 044	15 734
2004	17 184	15 722	11 371	10 492
2005	13 018	11 708	9 458	8 571

(-) betyder att uppgift saknas.

Källa: Migrationsverket.

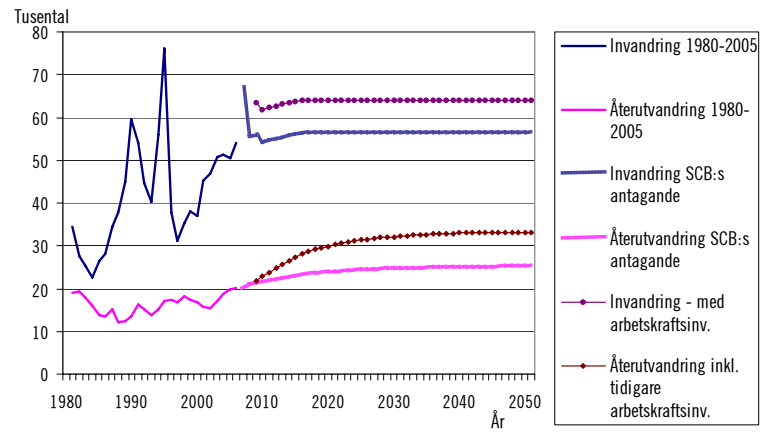
Tabell 12.4 Genomsnittliga handläggningstider (mån) för asylärenden i första instans (Migrationsverket) och andra instans (Utlänningsnämnden) samt antal beslut, avslag och överklagade beslut i första instans för asylsökande personer 16–64 år, 1999–2005

År	Tid 1:a instans	Tid 2:a instans	Antal beslut	Antal avslag	Antal överklagade beslut	Andel avslag av antal beslut (%)	Andel överklagade beslut av avslagna beslut (%)
1999	8	11	8 475	4 118	2 257	49	55
2000	7	10	11 767	6 027	3 984	51	66
2001	8	7	11 929	7 460	5 913	63	79
2002	8	8	19 273	12 951	8 869	67	68
2003	8	7	22 242	16 300	11 209	73	69
2004	10	7	25 580	20 618	15 106	81	73
2005	9	8	16 347	12 344	9 861	76	80

Källa: Migrationsverket.

Kapitel 14

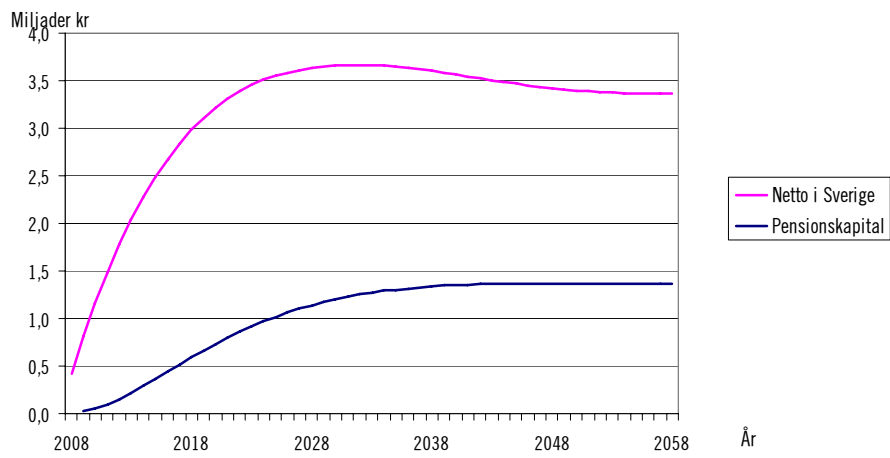
Figur 14.1 In- och återutvandring av utrikes födda 1980–2005, antaganden om migrationen av utrikes födda 2006–2050 i SCB:s prognos kompletterad med kommitténs räkneexempel på en årlig invandring av 5 000 arbetskraftsinvandrare och 2 500 anhöriga till dem



Anmärkning: SCB har kalkylerat med en ökad invandring fram till 2015 med 4 000 från länder utanför EU. SCB räknar med fler studerande, fler arbetskraftsinvandrare och fler anhöriginvandrare utan att specificera grupernas storlek. Det är därför inte helt adekvat att addera kommitténs beräkningar till SCB:s antagande.

Källa: Sveriges framtida befolkning 2006-2050 (Demografiska rapporter 2006:2, SCB) samt egna beräkningar.

Figur 14.2: Kalkylerat årligt pensionskapital som arbetskraftsinvandrarerna tjänat in vid utvandringen. Som jämförelse visas det kalkylerade nettot som arbetskraftsinvandringen ger i Sverige



Källa: Egna beräkningar.

Tabell 14.1 De 30 största yrkena för personer födda i Sverige

Yrke	Antal	Andel kvinnor	Andel män
513 vård- och omsorgspersonal	409 422	89	11
341 säljare, inköpare, mäklare m.fl.	151 805	38	62
522 försäljare, detaljhandel; demonstratörer m.fl.	150 276	66	34
311 ingenjörer och tekniker	116 974	15	85
419 övrig kontorspersonal	82 016	81	19
233 grundskollärare	80 651	76	24
241 företagsekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän	80 383	50	50
713 byggnadshantverkare	79 813	5	95
832 fordonförare	78 201	7	93
712 byggnads- och anläggningsarbetare	72 524	1	99
213 dataspecialister	70 095	23	77
331 förskollärare och fritidspedagoger	69 751	93	7
343 redovisningsekonomer, administrativa assistenter m.fl.	67 420	75	25
131 chefer för mindre företag och enheter	62 604	29	71
413 lager- och transportassistenter	60 402	22	78
412 bokförings- och redovisningsassistenter	58 370	89	11
123 chefer för särskilda funktioner	57 332	27	73
214 civilingenjörer, arkitekter m.fl.	56 071	20	80
913 köks- och restaurangbiträden	55 377	78	22
323 sjuksköterskor	52 860	91	9
232 gymnasielärare m.fl.	51 257	53	47
122 drift- och verksamhetschefer	50 411	31	69
723 maskin- och motorreparatörer	47 237	2	98
828 montörer	47 108	25	75
411 kontorssekreterare och dataregistrerare	45 767	94	6
821 maskinoperatörer, metall- och mineralbehandling	42 955	10	90
912 städare m.fl.	42 933	85	15
247 administratörer i offentlig förvaltning	38 892	57	43
223 barnmorskor; sjuksköterskor med särskild kompetens	35 451	93	7
422 kundinformatörer	33 467	84	16

Källa: SCB, yrkesregistret.