

Stöd till invandrares utvandring

*Betänkande av Utredningen om
översyn av incitamentsstrukturerna för frivillig återvandring*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:53

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0978-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-0979-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Malmer Stenergard

Regeringen beslutade den 26 oktober 2023 att uppdra åt en särskild utredare att göra en översyn av incitamentstrukturerna för frivillig återvandring. Uppdraget inkluderade att se över hur invandrades frivilliga utvandring kan kraftigt stimuleras och öka; att kartlägga insatser för att stimulera invandrades utvandring i andra länder, däribland Danmark; att, utifrån samhällsekonomiska analyser och integrationsaspekter, föreslå nivåer på ekonomiska bidrag; att överväga vilka insatser som är lämpliga för att nå ut med information om bidrag; samt att behandla frågor om hur den som utvandrar förlorar sin rätt att vistas i Sverige, återkrav av bidrag, samt hur svenska myndigheter i övrigt kan bistå den som utvandrar.

Till särskild utredare förordnades samma dag Joakim Ruist. Till utredningssekreterare förordnades den 13 februari 2024 Anne Terdén. Som experter förordnades den 28 mars 2024 Maria Antonsson (Finansdepartementet), Anna Bruér (Justitiedepartementet), Johan Eklund (Sydsvenska industri- och handelskammaren), Kenneth Forssell (Sveriges kommuner och regioner), Erika Löfgren (UNHCR), Henrik Malm Lindberg (Delmi), samt Leila Pacula Nielsen (Migrationsverket).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Stöd till invandrades utvandring*. Joakim Ruist svarar som utredare ensam för innehållet i betänkandet.

Stockholm i juni 2024

Joakim Ruist

Anne Terdén

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	15
1 Författningsförslag	21
1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	21
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land.....	23
2 Utredningens uppdrag och arbete	27
2.1 Uppdraget.....	27
2.1.1 Terminologi	27
2.2 Informationskällor	29
3 Allmänt om invandrares utvandring	31
4 Offentligt stöd till invandrares frivilliga utvandring i Sverige och andra länder i dag	35
4.1 Sverige.....	35
4.1.1 Ekonomiskt bidrag	35
4.1.2 Projektstöd	38
4.2 Danmark.....	38
4.2.1 Kort historik	38
4.2.2 Dagens regler och tillämpning.....	40
4.2.3 Resultat	45

4.3	Norge	51
4.4	Tyskland.....	53
4.5	Andra länder	54
5	Åtgärders påverkan på den frivilliga utvandringens storlek	57
5.1	Bidragets effekt på utvandringens storlek i Danmark.....	57
5.1.1	Dataunderlaget	57
5.1.2	Bidragsnivåns effekt på utvandringen.....	59
5.1.3	Osäkerhet och alternativa angreppssätt.....	62
5.2	Uppskalning till svensk invandrarbefolkning.....	64
6	Vidare analys av ekonomiskt bidrag till utvandring i Sverige i dag.....	67
6.1	Få berättigade sökande.....	67
6.2	Jämförelsevis många icke-berättigade sökande.....	69
6.3	Avslutande kommentarer.....	71
7	Offentligfinansiella konsekvenser av ekonomiskt stöd till utvandring	73
7.1	Metodologiska svårigheter.....	73
7.2	Kostnader för insatsen	75
7.2.1	Bidragkostnader.....	75
7.2.2	Kostnader för administration och rådgivning	76
7.3	Nettokostnader om människor inte hade utvandrat	77
7.3.1	Utvandringsselektion.....	77
7.3.2	Nettokostnader i Sverige för den selekterade gruppen.....	78
7.4	Beräknade nettoeffekter.....	83
7.4.1	Beräkningar för en kohort som utvandrar ett visst år.....	84
7.4.2	Beräkningar för insatsen som helhet.....	85
7.4.3	Avslutande kommentarer	87

8	Övriga konsekvenser av ekonomiskt stöd till utvandring	89
8.1	Mål och utformning.....	89
8.1.1	Det sociala målet.....	89
8.1.2	Det offentligfinansiella målet	93
8.1.3	Avslutande kommentarer.....	94
8.2	Konsekvensanalyser	95
8.2.1	Samhällets integration	95
8.2.2	Upplevd rättvisa.....	96
8.2.3	Ekonomisk påverkan på tredje part.....	102
8.3	Samhällsekonomisk analys	103
9	Förslag och konsekvenser	105
9.1	Vilka mål bör få vara styrande?	105
9.2	Bidrag till invandras utvandring.....	106
9.2.1	Bör dagens bidrag avvecklas eller utvecklas?	106
9.2.2	Bidragets storlek.....	108
9.2.3	Behovsprövning.....	108
9.2.4	Målgrupp.....	110
9.2.5	Återkallande av uppehållstillstånd, och ångerrätt	114
9.2.6	Återkrav	116
9.2.7	Ansvariga aktörer	117
9.2.8	Föreskriftsrätt.....	118
9.2.9	Överklagande.....	119
9.3	Övriga insatser	120
9.3.1	Andra former av stöd till invandras utvandring	120
9.3.2	Information om bidraget	121
9.3.3	Migrationsverkets projektstöd	123
9.4	Konsekvensanalys	125
9.5	Respons från berörda aktörer.....	126

9.6	Integritetsanalys	127
9.6.1	Regler av betydelse för behandling av personuppgifter i detta fall	127
9.6.2	Vilka nya personuppgifter tillförs genom ändringarna?	128
9.6.3	För vilket eller vilka ändamål får Migrationsverket behandla uppgifterna?	129
9.6.4	Risker med behandlingen	130
10	Författningskommentar	133
10.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)...	133
10.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land	134
	Referenser	143
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:151	145

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och arbete

Utredningen har i uppdrag att se över hur invandrades frivilliga utvandring kan kraftigt stimuleras och öka. Den ska kartlägga insatser för att stimulera invandrades utvandring i andra länder, däribland Danmark. Den ska, utifrån samhällsekonomiska analyser och integrationsaspekter, föreslå nivåer på ekonomiska bidrag. Den ska överväga vilka insatser som är lämpliga för att nå ut med information om bidrag. Den ska också behandla frågor om hur den som utvandrar förlorar sin rätt att vistas i Sverige, återkrav av bidrag, samt hur svenska myndigheter i övrigt kan bistå den som utvandrar.

Utredningens uppdrag omfattar endast arbete riktat gentemot människor som har laglig rätt att bo i Sverige; inte gentemot sådana som exempelvis har fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, väntar på besked om en sådan ansökan, eller uppehåller sig i landet illegalt.

Stöd till invandrades utvandring i Sverige i dag består av ett bidrag om 10 000 kronor plus resekostnader, som kan sökas av framför allt flyktinginvandrare utan svenskt medborgarskap; samt ett projektstöd som organiseras och betalas ut av Migrationsverket.

Det empiriska underlaget i utredningens arbete har framför allt hämtats från Danmark. Danmark har sedan slutet av 1990-talet haft ett mer omfattande arbete än andra länder med att stödja invandrades utvandring, inklusive med ett ekonomiskt bidrag som sedan 2010 har överstigit 100 000 danska kronor per person. Skrivna rapporter från, och intervjuer med personer som arbetar inom, det danska systemet har varit utredningens enda källa till empirisk information om hur ett system med ett förhållandevis högt ekonomiskt bidrag kan fungera, inklusive hur mottagarna agerar inom det.

Mer begränsade system för stöd till invandrades utvandring, med ekonomiska bidrag av begränsad storlek, finns i Sverige, Norge och

Tyskland. Utredningen har också tagit del av skrivet material och genomfört intervjuer med företrädare inom de systemen.

Analytiska slutsatser

Effekten av bidrag på utvandring

Akademiska studier av olika invandrargrupper på olika platser ger en ganska samstämmig bild av att människor som har migrerat från fattigare till betydligt rikare länder, ganska sällan utvandrar frivilligt från det land som de har migrerat till – och att det i särskilt hög grad gäller de som har migrerat som flyktingar. Den danska ordningen, sådan som den har sett ut sedan 2010, innehåller ett betydande incitament för att ändra på det. Detta i form av ett ekonomiskt bidrag av betydande storlek till invandrare som väljer att utvandra. Bidragets målgrupp avgränsas till framför allt flyktinginvandrare, anhöriginvandrare, och en begränsad grupp av framför allt äldre arbetskraftsinvandrare.

Utredningen finner att statistiken över utvandringen med bidrag i Danmark ser ut att visa på en synlig effekt där högre bidrag medför högre utvandring. Enligt utredningens bästa skattning, medför ett bidrag på i genomsnitt motsvarande 150 000 svenska kronor per person en ökning av den årliga utvandringen från Danmark med cirka 80 personer per år, och ett bidrag på motsvarande 350 000 svenska kronor per person en ökning med 180 personer per år, jämfört med i en situation där inget bidrag finns.

Utredningen bedömer att motsvarande effekter i Sverige mest troligt skulle bli cirka fyra gånger så stora, eftersom den relevanta invandrarbefolkningen i Sverige är cirka fyra gånger så stor. Bidragsnivåerna ovan skulle därmed kunna förväntas öka den årliga utvandringen från Sverige med omkring 300 respektive 700 personer per år, jämfört med i en situation utan bidrag. Det högre av de värdena motsvarar ungefär två tredjedels promille av storleken på vad som då skulle vara bidragets målgrupp.

Personer i eller nära pensionsålder är överrepresenterade i den danska utvandringen med bidrag. De bedöms också troligen svara tydligare än yngre personer på variation i storleken på bidraget. I förvärvsarbetande åldrar är icke-sysselsatta starkt överrepresenterade i utvandringen med bidrag.

Offentligfinansiella konsekvenser

Utredningen har uppskattat offentligfinansiella konsekvenser av ekonomiskt stöd till invandrades utvandring. Detta med hjälp av statistik från Danmark över utvandringen med bidrag, i kombination med tidigare resultat från Sverige avseende offentligfinansiella intäkter från och kostnader för framför allt flyktinginvandrare. Strategin innehåller betydande felkällor. Den mest betydande är att underlaget för att bedöma hur de som utvandrar på grund av att ett bidrag finns skiljer sig från de långt större populationer som offentligfinansiella kalkyler har gjorts för, är så tunt. Uppskattningarna ska därför ses som innehållande stora felmarginaler.

Enligt vad utredningen anser vara sin bästa bedömning, skulle införande av ett ekonomiskt stöd av dansk modell och ett genomsnittligt bidrag på 350 000 kronor, initialt generera offentligfinansiell förlust. Detta då bidraget betalas ut vid utvandring, medan vinstsidan av kalkylen uppträder på längre sikt. Först 15 år efter systemets införande skulle det generera ett positivt resultat. Summerat över de först 25 åren efter införande, skulle det generera i genomsnitt omkring 200 miljoner kronor i vinst per år. Kalkylerna har gjorts med en diskonteringsränta på tre procent.

Dessa 200 miljoner kronor per år motsvarar omkring tre till fyra promille av den tidigare skattade årliga offentligfinansiella omfördelningen till Sveriges totala flyktingbefolkning. Om bidragets genomsnittliga storlek i stället var 150 000 kronor, bedöms vinst uppträda efter 13 år, och den genomsnittliga vinsten per år över de första 25 åren vara omkring 100 miljoner kronor.

Övriga konsekvenser

Utredningens uppdrag, liksom olika former av kommunikation i relation till den danska bidragsordningen, framhåller två centrala mål med ekonomiskt bidrag till invandrades utvandring: att det ska göra nytta för mottagaren och att de offentliga finanserna ska tjäna på det.

Utredningen bedömer att det förstnämnda målet i sig endast kan motivera bidrag av lägre storlek, ungefär i nivå med dagens svenska eller lite högre än så. Endast det offentligfinansiella målet kan motivera högre bidragsnivåer, som de danska. Utredningen bedömer vidare att också andra konsekvenser än de direkta offentligfinansiella, som

är av mer negativ art, kan uppstå om ett bidrag motiveras och utformas helt eller delvis enligt det offentligfinansiella målet.

En sådan är att det skulle kunna skada samhällets integration. Ett bidrag som motiveras av det offentligfinansiella målet, skickar en signal till bidragets målgrupp att den är oönskad i Sverige – till och med till den grad att staten är villig att betala höga belopp för att bli av med delar av den. Det kan knappast undvikas att en sådan signal verkar negativt på målgruppens vilja – och syn på sina egna möjligheter – att bli en integrerad del av det svenska samhället. Det skulle kunna få konsekvenser som lägre arbetskraftsdeltagande och högre brottslighet, bland de grupper av invandrare som bidraget skulle riktas mot.

En annan konsekvens uppstår ur att det offentligfinansiella målet troligen kräver en medveten avgränsning av vilka som har rätt till bidrag, till de som har hög sannolikhet att utgöra offentligfinansiella nettokostnader över sin resterande tid i Sverige, om de inte utvandrare. Det är, av både principiella och statistiska skäl, svårt att göra en sådan avgränsning av vem som får och inte får rättigheten, på ett sätt som kan förväntas upplevas som rättvist. Och en rättighet som upplevs som orättvist fördelad riskerar att skada tilliten till och respekten för välfärdsstaten och samhället.

En tredje konsekvens är att inte hela den offentligfinansiella vinst som Sverige kan göra, i så fall görs på bekostnad av de bidragsmotagande individerna som frivilligt går in i uppgörelsen. En del görs på bekostnad av ofta fattiga individer och offentliga ekonomier i de länder som dessa personer då utvandrar till, och de ges inte möjlighet att säga ja eller nej till uppgörelsen.

Hur stora riskerna är för att ett högt utvandringsbidrag skulle skada integrationen eller tilliten i samhället kan inte realistiskt bedömas – eller utvärderas. Men också vad som skulle beskrivas som *mycket små* sådana effekter, om endast en promille eller ännu mindre i samhällsekonomiskt värde, skulle med stor säkerhet vara tillräckligt för att radera ut en direkt årlig offentligfinansiell vinst på omkring ovan nämnda 200 miljoner kronor. Och väsentligt större effekter än så bör inte heller ses som uteslutna.

Utredningens förslag

Utredningen bedömer att större höjningar av dagens ekonomiska bidrag till utvandring bör ses som riskabla och därför undvikas. Den möjliga direkta offentligeconomiska vinsten är med stor säkerhet relativt liten, samtidigt som det kan finnas en risk för samhällelig och samhällseconomisk skada som är väsentligt större. Utredningen bedömer att den möjliga nyttan inte är tillräckligt stor för att motivera ett sådant risktagande.

Utredningens förslag begränsar sig därför till mindre förändringar av dagens situation, mestadels med syfte att något fler ska kunna söka bidraget och att dess regler och administration ska kunna bli något enklare och tydligare. Förslagen är i huvuddrag följande:

- Att bidraget till invandrades utvandring inte längre ska behövsprövas.
- Att bidragets målgrupp ska utvidgas till att omfatta också alla som har invandrat som anhöriga, till infödda såväl som till invandrare.
- Att den som vid en tidpunkt har ingått i den grupp som är berättigad till bidrag, ska förbli berättigad om den vid en senare tidpunkt förvärvar svenskt medborgarskap.
- Att bidrag inte ska kunna ges för flytt till länder som ingår i eller har nära samarbete avseende människors rörlighet med EU.
- Att det ska tydliggöras att den rätt som i dag finns för den som har permanent uppehållstillstånd, att vid flytt utomlands anmäla att den vill ha uppehållstillståndet kvar i två år efter utflyttning, gäller också för den som har fått utvandringsbidrag. Liksom att görande av sådan anmälan inte ska påverka möjligheten att få bidrag.
- Att för den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och mottar utvandringsbidrag, ska uppehållstillståndet återkallas.
- Att utbetalt bidrag ska kunna återkrävas om den som mottar det inte utflyttar, eller utflyttar och sedan återvänder till Sverige, eller visar sig ha fått bidraget genom att lämna oriktiga uppgifter.
- Att budgetutrymme för projektstöd för stöd till invandrades utvandring inte ska finnas i framtida budgetar för Migrationsverket.

Avslutande kommentar

Kärnan i utredningens uppdrag är att studera hur andra länder arbetar med stöd till invandrares frivilliga utvandring, för att finna metoder som kan leda till att sådan utvandring kraftigt ökar. Utredningen har dragit slutsatsen att sådana metoder inte står att finna.

Utredningen tillstår därmed att den har misslyckats med kärnan i sitt uppdrag. Men menar att den har gått igenom det informationsunderlag som finns i frågan – och att misslyckandet beror på att inga erfarenheter av eller indikationer på lämpliga sätt synes existera.

Summary

The inquiry's remit and work

The inquiry has been tasked with reviewing how immigrants' voluntary emigration can be stimulated and increased. It should map efforts by other countries, including Denmark, to stimulate immigrants' emigration. Considering economic analyses and factors relating to immigrants' integration, it should suggest appropriate magnitudes for economic grants. It should consider measures to reach out with information about grants. And it should consider how those who emigrate would forfeit the right to live in Sweden; grant recovery; and how Swedish authorities can otherwise support those who emigrate.

The work should focus only of efforts targeting people who are permitted to live in Sweden; not those whose residence permit applications have been rejected or are being processed, or those living in Sweden illegally.

Support for immigrants' emigration from Sweden currently consists of an economic grant of 10 000 kronor plus travel costs, which is available primarily to refugee immigrants without Swedish citizenship; and a project grant organized and disbursed by the Swedish Migration Agency.

Empirical data that is used in the review has been sourced primarily from Denmark. Since the late 1990s, support for immigrants' emigration has been far more comprehensive in Denmark than in other countries. It includes an economic grant which since 2010 has exceeded 100 000 Danish kroner per emigrating person. Written reports from, and interviews with people who work within, the Danish system have been the only available source of empirical information about the workings of a system with a relatively high grant, including how recipients act within it.

More limited systems for support to immigrants' emigration, with small economic grants, exist in Sweden, Norway, and Germany. The inquiry has also made use of written material from and conducted interviews with officials within these systems.

Analytical conclusions

The effect of economic grants on emigration

Academic studies of different immigrant groups in different places paint a rather unanimous picture of people who have migrated once from poorer to substantially richer countries, fairly seldom migrating a second time – and that this is particularly so for refugees. The Danish system, in the form it has had since 2010, provides considerable measures for changing this, supporting emigration with large sums of money. Its target group consists primarily of refugee immigrants, family immigrants, and a limited group of mostly older labor immigrants.

The inquiry concludes that statistics on emigration with grant support in Denmark appear to indicate a visible effect, where higher grants lead to higher emigration. According to its best estimate, grants averaging the equivalent of 150 000 Swedish kronor per person imply an increase in annual emigration from Denmark of about 80 people, and grants averaging 350 000 Swedish kronor per person an increase of about 180 people, in comparison with a situation with no grant.

The inquiry estimates that the corresponding effects in Sweden would be about four times as large, since the relevant immigrant population in Sweden is about four times as large. Therefore, the grant levels mentioned above could be expected to increase Swedish annual emigration by about 300 and 700 people, respectively, in comparison with a situation with no grant. The higher of those values corresponds to about two-thirds of one thousandth of the size of what would then be the grant's target group.

People of or close to retirement age are overrepresented in Danish emigration with grant support. They also probably respond more strongly than younger people to variation in grant levels. In working ages, non-employed people are strongly overrepresented in emigration with grant support.

Consequences for public finances

The inquiry has estimated the consequences for public finances of economic grants to immigrants' emigration. To this end, it has used Danish statistics on grant-supported emigration, in combination with earlier Swedish estimates of the public finances' revenues from and costs for, in particular, refugee immigrants. This strategy comes with important sources of error. Most importantly, there is very little data that can be used to estimate how those who emigrate because of the existence of a grant are different from the larger populations for which calculations of net contributions to public finances have been made. The estimates' error margins must therefore be seen as wide.

According to the inquiry's best estimate, copying the Danish model in Sweden, with an economic grant of on average 350 000 Swedish kronor, would initially create a loss for public finances. This is because the grant is paid upon emigration, while economic gains accrue over a longer time period. A positive result would only appear 15 years after the system was introduced. Summing over the first 25 years after introduction, the system would generate gains of on average around 200 million kronor per year. The calculations use a discount rate of three percent.

These 200 million kronor correspond to around three to four thousandths of earlier estimates of the annual fiscal redistribution to the entire refugee population in Sweden. If the grant value were instead 150 000 kronor, a positive result would be estimated to appear after 13 years, and average yearly gains over the first 25 years would be around 100 million kronor.

Other consequences

The inquiry's remit, and various forms of communication relating to the Danish system, underline two central aims of an economic grant to immigrants' emigration: it should benefit the recipients, and it should benefit public finances.

The inquiry concludes that the first of these aims can, in itself, only justify small economic grants, of about the size of today's Swedish grant or slightly higher. Only the aim of benefitting public finances can justify higher grant levels, like those in Denmark. The inquiry also concludes that using this aim, in part or in full, to justify and design

a grant system, may also entail further consequences, which are more negative in character.

These include potential negative consequences for societal integration. An emigration grant that is justified by the aim to benefit public finances, sends a signal to the grant's target group that they are not welcome in Sweden – even to the extent that Sweden is willing to pay large amounts to get rid of some of them. Such a signal could hardly not have a negative impact on the target group's willingness – and outlook on their opportunities – to become an integrated part of Swedish society. This could have consequences such as lower labor market participation and more crime among the immigrant groups that the grant targeted.

Another potential consequence arises from the likely necessity – if the system is to be able to create a fiscal net benefit – to limit who has the right to receive a grant to those with high probabilities of creating future fiscal net costs over their remaining time in Sweden, if they do not emigrate. It is, for principal and statistical reasons, difficult to make such a limitation in a way that could be expected to be perceived as fair. And if rights are perceived to be unfairly distributed, trust in and respect for the welfare state and society may be undermined.

A third consequence is that not all of the net fiscal gain that Sweden could create for itself through an emigration grant, would be made at the expense of the grant-receiving individuals who would voluntarily enter into the agreement. Some of it would have to be made at the expense of often poor individuals and public economies in the countries to which they emigrate. And those have no say when the deal is made.

The magnitudes of the risks of harm to societal integration or trust cannot be realistically estimated – or evaluated. Yet also what would have to be described as *very small* such effects, of as little as one-thousandth or less in economic value, would with high certainty be large enough to wipe out direct annual fiscal gains of around the aforementioned 200 million kronor. And considerably larger effects should probably also not be ruled out.

The inquiry's proposals

The inquiry concludes that any larger increases in today's economic grants to immigrants' emigration should be considered risky and therefore best avoided. The potential direct fiscal gains are with high certainty small, while there is also some risk of societal harm of greater magnitudes. The potential gains do not appear large enough to justify the risks.

Therefore, the inquiry proposes only minor changes to the current system; mostly to allow somewhat more people to receive grants, and to somewhat improve the administration of grants. Central proposals are as follows:

- The grant to immigrants' emigration should no longer be means-tested.
- The grant's target group should be expanded to also include all family immigrants.
- A person who at one point belongs to the group that is entitled to the grant, should remain entitled to the grant if they obtain Swedish citizenship at a later time.
- Grants should not be given to those who move to a country that is a member of the European Union, or has a close collaboration with it regarding the movement of people.
- It should be clarified that the current right of the holder of a permanent residence permit, to retain their permanent residence permit for up to two years upon emigration, also applies to those who receive an emigration grant. And also that exercising this right should not affect a person's possibilities to obtain the grant.
- The holder of a temporary residence permit who receives an emigration grant should forfeit their residence permit.
- It should be made possible to recover grants that have been disbursed, if the recipient does not emigrate, or emigrates and then returns to Sweden, or has provided false information to obtain the grant.
- Future budgets for the Swedish Migration Agency should not include provisions for supporting projects aimed at supporting immigrants' emigration.

Final comment

The core of the inquiry's remit is to study how other countries support immigrants' voluntary emigration, to find methods that can considerably increase this emigration. In its work, the inquiry has concluded that no such methods are to be found.

The inquiry thus admits to having failed in its core mission. But it claims to have processed the relevant information, and that this failure is due to the apparent lack of any experiences or indications of appropriate methods.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716) att 7 kap. 7 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

7 §¹

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

Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. Om utlänningen anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha uppehållstillståndet kvar trots att bosättningen upphör, får uppehållstillståndet dock återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde. *Det gäller även för den som har tagit emot bidrag enligt förordningen (1984:890) om statligt bidrag till resor från Sverige till annat land.*

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska återkallas för den som har tagit emot bidrag enligt förordningen (1984:890) om statligt bi-

¹ Senaste lydelse 2014:777.

drag till resor från Sverige för bosättning i annat land.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land

dels att förordningens rubrik och 1–4 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas två nya paragrafer 6–7 §§ av följande lydelse,
dels att nuvarande 6 § ska betecknas 8 §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

**Förordning (1984:890)
om bidrag till utlänningars
resor från Sverige för
bosättning i annat land**

**Förordning (1984:890)
om statligt bidrag till resor
från Sverige för bosättning
i annat land**

1 §¹

Migrationsverket får besluta om statligt bidrag till *utlänningar som önskar lämna Sverige och bosätta sig* i ett annat land. Ett sådant bidrag får endast ges en gång till samma person.

Bidrag lämnas i mån av tillgång på medel.

Migrationsverket får *efter ansökan* besluta om statligt bidrag till *bosättning* i ett annat land. Ett sådant bidrag får endast lämnas en gång till samma person.

Bidrag lämnas i mån av tillgång på medel.

Bidrag lämnas inte för bosättning i en stat som är medlem i EU eller EFTA.

2 §²

Bidrag enligt denna förordning får lämnas till

1. utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige och som har överförs hit med stöd av ett särskilt regeringsbeslut,

2. utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige med tillämpning av 5 kap. 1 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser,

¹ Senaste lydelse 2009:1162.

² Senaste lydelse 2006:115.

3. utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av sin anknytning till en utlänning som avses i 1 eller 2 och som inte är berättigad till bidrag enligt 4 §.

3. utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 eller 3a § utlänningslagen (2005:716).

Bidrag får lämnas även om den sökande anmäler att den vill ha kvar sitt permanenta uppehållstillstånd trots att bosättningen upphör enligt 7 kap. 7 § första stycket utlänningslagen (2005:716).

Bidrag får även lämnas till svenske medborgare som tidigare haft uppehållstillstånd enligt första stycket och har minst ett annat medborgarskap, om personen befrias från sitt svenska medborgarskap. Bidrag får inte lämnas till en person som enbart har svenskt medborgarskap.

Bidrag får endast lämnas om utlänningen saknar medel att själv bekosta resan samt om utlänningen visar att han eller hon tas emot i det land där bosättningen är avsedd att ske.

3 §³

Bidrag får endast lämnas till den som visar att han eller hon tas emot i det land där bosättningen är avsedd att ske.

Bidrag får även ges till make eller maka samt barn under 18 år till den som har rätt till bidrag. Om det finns särskilda skäl, får bidrag lämnas även till annan anhörig eller sambo som lever i hus-

4 §⁴

Bidrag får även lämnas till make, maka eller sambo samt barn under 18 år till den som har rätt till bidrag. Om det finns särskilda skäl, får bidrag lämnas även till annan anhörig som lever i hus-

³ Senaste lydelse 1997:1225.

⁴ Senaste lydelse 1997:1225.

hållsgemenskap med utlänningen i Sverige.

hållsgemenskap med utlänningen i Sverige.

6 §

Bidrag som betalats ut enligt denna förordning får krävas åter om den eller de som har mottagit bidrag inte reser ut från Sverige, eller reser ut från landet och sedan återvänder och bosätter sig i Sverige. Det samma gäller om den som mottagit bidraget har lämnat oriktiga uppgifter eller på annat sätt orsakat att bidrag felaktigt utbetalats.

7 §

Migrationsverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag ges i kommittédirektiv 2023:151 (bilaga). Utredningen ska se över hur frivillig återvandring kraftigt kan stimuleras för personer som är bosatta i Sverige och som har anknytning till ett annat land. Utredningen ska kartlägga insatser för att stimulera återvandring i andra länder, däribland Danmark. Den ska, utifrån samhällsekonomiska analyser och integrationsaspekter, föreslå nivåer på ekonomiska bidrag. Den ska överväga vilka insatser som är lämpliga för att nå ut med information om bidrag. Den ska också behandla frågor om hur den som utvandrar förlorar sin rätt att vistas i Sverige, återkrav av bidrag, samt hur svenska myndigheter i övrigt kan bistå den som utvandrar.

Utredningens uppdrag omfattar endast arbete riktat gentemot personer som har laglig rätt att bo i Sverige; inte gentemot sådana som exempelvis har fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, väntar på besked om en sådan ansökan, eller uppehåller sig i landet illegalt. Det omfattar inte heller att se över landets generella välfärdssystem utifrån vilka incitament de ger personer att stanna i landet.

2.1.1 Terminologi

Utredningens direktiv avser *återvandring*. I det här betänkandet kommer dock, för att förebygga missförstånd, en annan terminologi att användas, enligt vad som förklaras här.

Direktiven definierar återvandring:

Med återvandring avses att personer med anknytning till ett annat land som på skilda grunder har en laglig rätt att bo i Sverige frivilligt väljer att permanent lämna Sverige.

Och tillägger:

Begreppet återvandring ska alltså skiljas från återvändande, som avser att personer lämnar Sverige efter att ha fått ett beslut om avvisning eller utvisning.

Begreppen *återvandring* och *återvändande* kan lätt tolkas olika av olika personer som läser dem. *Återvandra/återvandring* är entydigt så till vida att det rör sig om att en person migrerar (mellan länder) för minst andra gången i sitt liv. Orddelen *åter* skapar dock en otydlighet, som finns i dagligt tal så väl som i akademisk litteratur. Den gäller om ordet omfattar all migration som utförs av en person som har migrerat tidigare, eller bara migration tillbaka till ett land där personen har bott tidigare. Problemet är om *åter* ska tolkas i bemärkelsen *en gång till* (i så fall avses all migration av en tidigare migrant), eller i bemärkelsen *tillbaka* (i så fall avses bara migration till ett land där personen har bott tidigare).

Begreppet *återvända/återvändande* riskerar också att leda till missförstånd, eftersom dess vardagliga betydelse är avsevärt mer generell än den ovan refererade ”att personer lämnar Sverige efter att ha fått ett beslut om avvisning eller utvisning.” I vardagligt tal kan också den som har rätt att uppehålla sig i Sverige till exempel *återvända till sitt hemland*.

För att undvika missförstånd kommer texten därför genomgående att undvika orden *återvandra/återvandring* och *återvända/återvändande*. Den kommer att hålla sig till mer entydiga ord som *utvandra/utvandring* (att flytta ut ur ett land), *migrera/migration* (att flytta mellan länder), eller helt enkelt *flytta/flytt/flyttning*; med de specifikationer som behövs i varje fall för att klargöra vad som avses. Till exempel med formuleringar som *invandrares utvandring från Sverige*, eller *att flytta tillbaka till hemlandet*. Den språkanvändningen ska vara tillräckligt entydig för att undvika missförstånd, också för den som inte har läst det här terminologiska klargörandet.

Vidare kommer texten att använda sig av begreppen *infödd* och *invandrare*. Ordet *infödd* avser då en person som är bosatt i Sverige

och har haft svenskt medborgarskap sedan födseln. Ordet *invandrare* avser alla andra som är lagligt bosatta i Sverige.

2.2 Informationskällor

Utredningen har kunnat konstatera att det finns mycket lite kunskap att tillgå i det ämne som den har i uppdrag att utreda. Stöd till invandrades frivilliga utvandring har givits i Danmark enligt en i detalj genomtänkt modell i över tjugo år. Där finns god kunskap om flera aspekter av hur det systemet fungerar och har fungerat. Dock verkar stora delar av den kunskapen bara finnas i huvudet på ett fåtal personer som har varit med under lång tid. Med tanke på både dess politiska spännkraft och på hur internationellt unikt det är, finns det anmärkningsvärt lite skriven uppföljning och utvärdering av hur det danska systemet fungerar – både inifrån systemet självt och från universiteten.

Utänför Danmark är stöd till invandrades frivilliga utvandring en helt perifer företeelse, som bara finns i enstaka länder, och då i begränsad omfattning räknat i både pengar och antal personer (se kapitel 4). Faktiskt i så begränsad omfattning att ingen strukturerad kunskapsmängd verkar ha genererats om det någonstans. Verksamheterna ser genomgående ut att ha varit för små och oprioriterade för att det ska ha byggts upp organisatoriska platser med grupper som tillsammans ansvarar för processer, rutiner och dokumentation, och där kunskapen överlever personalomsättningen. I Sverige och Norge ges intrycket att systemen har fått uppfinnas flera gånger om, när nya personer har fått ansvar för dem – typiskt som mindre delar av sina respektive tjänstebeskrivningar. I Tyskland har frivilliga utvandrare i praktiken (om än inte formellt till namnet) omfattats av samma stödprogram som de som inte har laglig rätt att vara kvar i landet. Där har de varit en så liten andel av den totala målgruppen, att de verkar ha försvunnit i mängden. Det tyska programmet som helhet är inte helt litet, men någon specifik kunskap om den lilla minoritet inom det som utvandrar helt frivilligt verkar inte ha byggts upp.

Flera andra europeiska länder har, liksom Tyskland, lite större program med bland annat ekonomiskt stöd till flyttning, riktade till sådana som inte har rätt att befinna sig i landet. Även om sådana program vid första anblicken kan tyckas vara en företeelse som liknar program för stöd till frivillig utvandring, är de i praktiken väsens-

skilda och utredningen har inte funnit att de skulle vara för utredningen relevanta källor till kunskap. Centralt i arbetet i de programmen är saker som att med psykologiskt stöd coacha människor till att välja att ta emot ett bidrag och åka hem frivilligt snarare än att utsätta sig för de umbäranden som det innebär att gå under jorden, eller hemresa genom tvångsmedel. Medan utredningens fokus är på när en person som har möjligheten att leva resten av sitt liv i Sverige med uppehållstillstånd och tillgång till välfärdssystemen, i stället frivilligt väljer att flytta tillbaka till ett fattigt och kanske krigsskadat land.

Utredningen har därmed fått förlita sig på ett tunt underlag. Huvudaktörer i de fyra aktuella länderna har intervjuats, och lägesbilden har till stora delar fått byggas på vad som har sagts i dessa intervjuer, kompletterat med ett fåtal skriftliga källor.

I Sverige har utredningen intervjuat representanter för Migrationsverket och Malmö kommun. I Danmark Dansk Flyktingehjælp, Köpenhamn och Nyborg kommuner, samt tolkar och nyckelpersoner i frågor kring utvandringsbidrag för somalier respektive thailändare i landet. I Norge Utlendingsdirektoratet. I Tyskland Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Därtill har tre olika nivåer (Norden, Sverige/Finland, samt Tyskland) intervjuats inom International Organization for Migration (IOM). Utredningen har därmed täckt de källor som den har kunnat identifiera som potentiellt eller faktiskt innehavande väsentlig kunskap om stöd till invandrares frivilliga utvandring i dag.

3 Allmänt om invandrares utvandring

I det här kapitlet ges en kort bakgrundsbild från akademisk litteratur och statistik om invandrares utvandring.

Invandrares utvandringsgrader ser generellt mycket olika ut för olika grupper av invandrare. De kan vara relativt höga för de som har flyttat mellan rika västländer, men är i allmänhet låga för de som har flyttat från fattigare till rikare länder, förutom för en del av de mest högutbildade (Ruist, 2019). De som utvandrar gör det oftast redan efter några få år, och också de som initialt planerar att stanna en kortare tid, stannar ofta längre (Dustmann och Görlach, 2016).

De migranter som har allra störst benägenhet att bli kvar är oftast flyktingar. Konceptuellt är det här viktigt att inte klumpa ihop gruppen flyktingar mer än nödvändigt. Det kan förstås vara stor skillnad mellan en grupp som flyr från en situation som sedan snart går över, och en annan som flyr från en situation som sedan fortsätter att pågå i tjugo år eller ännu längre. När andra världskriget tog slut flyttade miljontals människor tillbaka till hemlandet på kort tid. Kriget var slut, och förhoppningarna på återuppbyggnad och ett bra liv i hemlandet var stora (och deras legala status i mottagarlandet var ofta oklar, så exakt hur frivilligt det var kanske kan diskuteras).

I praktiken har det dock varit få tillfällen sedan dess där det har gått att tala om att en situation som har fått många att fly till Sverige eller andra delar av Europa därefter snart har gått över. Det har blivit regeln att de situationer som människor flyr ifrån i huvudsak har bestått över lång tid, om än de kanske i viss mån har ändrat skepnad under tiden. Iran, Irak, Somalia och Afghanistan har fortsatt att ge människor nya anledningar att fly i årtionden.

Och även på platser som inte har gjort det, har stora motsättningar funnits kvar också när den ursprungliga situationen i någon mån har

upphört. I ett krig mellan länder, som andra världskriget, slogs man bredvid sina grannar, och när fienden var borta stod man i jämförelsevis hög grad kvar bland vänner. (De internt förföljda minoriteterna flyttade inte tillbaka i lika hög grad.) Men när kriget tog slut i Bosnien efter några få år, var det ofta grannarna som hade varit fienden. I vissa fall hade till och med etnisk rensning skett, någon annan bodde i ens hus, och att flytta ”hem” handlade om att bli internflykting. Så även om statistiken visar på något högre andelar som frivilligt har flyttat hem från Sverige till Bosnien än till de flesta andra flyktingsändande länder, har skillnaderna inte varit särskilt stora (Olovsson, 2007). Och efter Bosnien, det vill säga de senaste trettio åren, har alla de stora flyktingströmmarna till Sverige varit från länder som har fortsatt att vara instabila eller farliga fram till i dag.

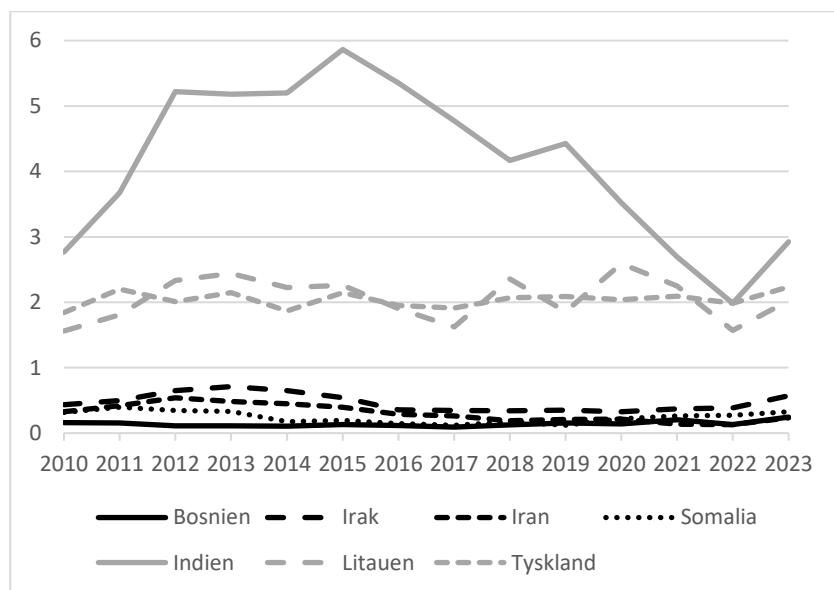
(Vi talar här om relativt små skillnader mellan bosniska och andra flyktingar i andelar som har flyttat hem *frivilligt*. Höga andelar av alla bosniska flyktingar lämnade flera europeiska länder de första åren efter Daytonavtalet. Till och med över 90 procent i Tyskland och över hälften också i Schweiz. Men det skedde i huvudsak under tvång. Uppehållstillstånden drogs in och de som inte lämnade frivilligt utvisades i regel med våld. I Sverige däremot, som gav permanenta uppehållstillstånd till nästan alla bosniska flyktingar, lämnade sammanlagt endast omkring tre procent av flyktingarna åren 1996–2005. [Bosnia and Hercegovina Ministry for Human Rights and Refugees, 2005])

Generellt större benägenhet hos flyktingar än andra migranter att bli kvar i mottagarlandet syns i äldre studier (Borjas och Bratsberg, 1996; Edin, LaLonde och Åslund, 2000) såväl som i nyare statistik. En illustration ges i figur 3.1, som visar hur stora andelar av Sveriges utrikes födda befolkningar (vid varje års början) från sju olika länder som flyttade tillbaka sitt hemland varje år 2010–2023. Fyra av de sju är fyra av de historiskt viktigaste flyktingsändande länderna: Bosnien, Irak, Iran och Somalia. För dessa ligger den årliga utvandringen alltid en god bit under en procent, mestadels mellan 0,1 och 0,4 procent.

De andra tre inkluderar ett viktigt ursprungsland för mestadels högutbildad utomeuropeisk arbetskraftsinvandring: Indien, ett land vars svenska befolkning domineras starkt av invandrare som har kommit efter EU-utvidgningen 2004: Litauen, och ett rikt västeuropeiskt land: Tyskland. För dessa tre länder är den årliga utvandringen väsentligt högre: runt två procent för Litauen och Tyskland, och mellan två och sex procent för Indien. Ett genomsnittligt år är det 7 gånger så

höga andelar som utvandrar till Litauen eller Tyskland, och 14 gånger så hög andel till Indien, som till ett genomsnittligt flyktingland. Inte ens utvandringen till Bosnien toppåret 1997, då uppskattningsvis 1,2 procent av de bosniska flyktingarna i Sverige utvandrade (Olovsson, 2007), når upp till vad som är normala årliga nivåer för Litauen och Tyskland.

Figur 3.1 Årlig utvandring till hemland: procent av utrikes född befolkning i Sverige



Källa: SCB.

Den här korta genomgången ger en bakgrundsbild av de större mönstren som ett aktivt arbete med stöd till invandrades, särskilt flyktingars, utvandring sker mot bakgrund av. Kort sammanfattat att det oftast är få invandrare från fattigare länder som utvandrar, och att det särskilt gäller flyktingar från länder med utdragna konflikter.

4 Offentligt stöd till invandrares frivilliga utvandring i Sverige och andra länder i dag

4.1 Sverige

Offentligt stöd till invandrares utvandring i Sverige i dag har två delar: ett ekonomiskt bidrag och ett projektstöd

4.1.1 Ekonomiskt bidrag

Det ekonomiska bidraget har funnits sedan 1984 och regleras i förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land. Kort sammanfattat erbjuds ett bidrag om 10 000 kronor plus resekostnader, till personer som har flyktingbakgrund och svenskt uppehållstillstånd men inte medborgarskap, samt till deras närmaste familjer. För att få bidrag måste den sökande sakna egna medel att bekosta resan med, och visa att den tas emot i landet som den avser att flytta till.

Förordningen lyder i sin helhet:

Förordning (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land

1 § Migrationsverket får besluta om statligt bidrag till utlänningar som önskar lämna Sverige och bosätta sig i ett annat land. Ett sådant bidrag får endast ges en gång till samma person.

Bidrag lämnas i mån av tillgång på medel.

Förordning (2009:1162).

2 § Bidrag enligt denna förordning får lämnas till

1. utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige och som har överförs hit med stöd av ett särskilt regeringsbeslut,

2. utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige med tillämpning av 5 kap. 1 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser,

3. utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av sin anknytning till en utlänning som avses i 1 eller 2 och som inte är berättigad till bidrag enligt 4 §.

Förordning (2006:115).

3 § Bidrag får endast lämnas om utlänningen saknar medel att själv bekosta resan samt om utlänningen visar att han eller hon tas emot i det land där bosättningen är avsedd att ske.

Förordning (1997:1225)

4 § Bidrag får även ges till make eller maka samt barn under 18 år till den som har rätt till bidrag. Om det finns särskilda skäl, får bidrag lämnas även till annan anhörig eller sambo som lever i hushållsgemenskap med utlänningen i Sverige. Förordning (1997:1225)

5 § Bidrag får lämnas för skäliga resekostnader.

Utöver bidrag för resekostnader får bidrag lämnas med högst 10 000 kronor för varje vuxen person och med högst 5 000 kronor för varje barn under 18 år, dock med sammanlagt högst 40 000 kronor per familj.

Bidraget betalas ut i samband med att den som beviljats bidraget reser ut från Sverige. Förordning (1997:1225)

6 § Migrationsverkets beslut om bidrag enligt denna förordning får inte överklagas. Förordning (2000:396).

Förordningen har sett ungefär likadan ut sedan dess tillkomst. En av de mindre förändringar som har skett är att bidragets storlek nådde sin nuvarande nivå 1997, efter att dessförinnan ha varit endast 1 500 kronor per person (eller maximalt 7 500 per familj, till skillnad från dagens 40 000).

Bidraget handläggs och beslutas om av Migrationsverket och finansieras under anslagsposten *återvandringsbidrag* i myndighetens budget.

Uppdraget framgår av 1 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

Bidraget söks av mycket få personer, och beviljas endast låga andelar av de som söker. Antal avgjorda ärenden och beviljade bidrag per år 2013–2023 redovisas i tabell 4.1. En stor del av avslagen beror på att den sökande saknar pass, som Migrationsverket använder som huvudkriterium för att försäkra sig om att den sökande tas emot i landet som den avser att flytta till. Migrationsverket uppger i en rapport från augusti 2023 (Migrationsverket, 2023a) att myndigheten under lång tid har saknat styrning och rutiner för arbetet med bidraget. Bidragets hantering diskuteras mer i kapitel 6.

Tabell 4.1 Årlig statistik för bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land

År	Avgjorda ärenden	Beviljade bidrag
2013	14	9
2014	26	3
2015	24	8
2016	18	6
2017	15	2
2018	11	4
2019	20	2
2020	31	4
2021	13	0
2022	30	2
2023	70	1

Källa: Migrationsverket.

Siffrorna i tabell 4.1 är låga också i förhållande till den totala utvandringen av flyktingar – även om den i förra kapitlet beskrevs som ”låg”. Till exempel utvandrade under 2013–23, enligt SCB:s statistik, totalt 6 001 irakiska medborgare, 4 227 iranska, 2 737 somaliska och 942 bosniska. Den överväldigande majoriteten av dessa hade utan tvekan flyktningbakgrund. (Statistiken avser här total utvandring per *medborgarskapsland*, eftersom medborgarskap men inte destinationsland påverkar rätten till bidrag.)

4.1.2 Projektstöd

Projektstöd handläggs av Migrationsverket och finansieras under anslagsposten *återvandringsförberedelser* i myndighetens budget. Projekt har ofta budgetar på omkring 2–3 miljoner kronor, och den totala projektvolymen var i genomsnitt lite över två miljoner kronor per år under tiden 2004–2022. Projekt som har beviljats stöd har sett ganska olika ut. De kan på olika sätt ha handlat om att knyta kontakter mellan Sverige och hemländer, studera eller informera om förutsättningar för att flytta till hemländer, skapa sysselsättningsmöjligheter i hemländer, med mera. (Veta Advisor, 2023)

Projektstödet har, enligt informant på Migrationsverket, funnits sedan någon gång på 1980-talet. Dess tillkomst berodde troligen främst på att ett större antal människor då ville flytta tillbaka till Chile. Verksamheten växte sedan på 1990-talet när ett större antal bosnier var intresserade av att flytta tillbaka till Bosnien. Därefter ser verksamheten ut att ha fört en relativt tillbakadragen tillvaro. Ganska kraftigt varierande summor har anslagits genom åren, men styrningen och uppföljningen av dess användning har varit begränsad. Detta diskuteras mer i kapitel 6.

4.2 Danmark

Danmark skiljer sedan lång tid ut sig, med ett ekonomiskt stöd till invandrades utvandring som är långt mer omfattande än vad som finns i något annat land. Därtill kopplas ett omfattande rådgivningsarbete. Det danska systemet har varit en central utgångspunkt för utredningen, då det är den enda källan till empiri för hur ett system med ett väsentligt högre bidrag än det svenska fungerar, inklusive hur målgruppen agerar inom det. Det danska systemet beskrivs här i viss detalj.

4.2.1 Kort historik

Här ges en kortfattad historik över det danska systemets utveckling. Mer detaljer om hur systemet ser ut i dag ges under nästa rubrik.

Ekonomiskt bidrag till invandrades, i det fallet flyktingars, utvandring uppstod i Danmark 1990. Det började med en skrivelse från Social-

ministeriet till Folketingets Finansudvalg som uttryckte en önskan att få ge hjälp till flyktingar som ville resa tillbaka till hemlandet.

År 1993 skrevs bidraget in i lagen om socialt bistånd, i en paragraf närmast efter en paragraf som handlade om bidrag till flytt mellan orter, för de som inte hade råd att bekosta sådan själva. Detta ger en indikation på hur man tänkte om bidraget på den tiden, som en social insats.

År 1999 lyftes bidraget ut ur lagen om aktiv socialpolitik, som hade ersatt lagen om socialt bistånd, och skrevs in i en egen lag: repatrieringslagen (danska: *repatrieringsloven*; här används det försvenskade namnet). Lagen riktade sig till i första hand flyktingar och deras anhöriga. Dessa kunde få bidrag på 18 000 danska kronor, plus bidrag till resa, transport, sjukförsäkring, och vid behov också köp och transport av materiel som kunde användas till försörjningen i landet som de flyttade till, liksom köp av mediciner.

Under de 25 år som har gått sedan dess har flera förändringar gjorts i lagen, både avseende bidragsnivåer och övriga bestämmelser. Den med god marginal största förändringen i bidragsnivåer trädde i kraft 2010. Då höjdes den delen av bidraget som inte är kopplad till någon specifik utgift (den som var 18 000 kronor 1999) från 25 000 till 117 581 kronor. Det har gjorts flera andra justeringar av bidragsnivåerna genom åren, men ingen som har varit i närheten av så stor som denna.

År 2011 utvidgades målgruppen för bidraget till att inkludera invandrare som har uppehållstillstånd i Danmark enligt regler som gällde före 8 juni 1983, eller som har fötts i Danmark som efterkommande till sådana. I praktiken betyder detta i huvudsak arbetskraftsinvandrare, och främst från Turkiet.

År 2019 utvidgades målgruppen till att också inkludera personer med dubbla medborgarskap – som då vid utvandring befrias från sitt danska medborgarskap. Målgruppen utvidgades också till att omfatta personer som hade uppehållstillstånd på grund av den allmänna säkerhetssituationen i hemlandet (i praktiken främst en större grupp som nyligen hade flytt från Syrien).

4.2.2 Dagens regler och tillämpning

Bidragssystemet och det relaterade rådgivningsarbetet regleras av repatrieringslagen och de vägledningar för tillämpningen av densamma som ges ut av myndigheten *Hjemrejsestyrelsen*. I det här avsnittet beskrivs lagens nuvarande utformning och tillämpning.

Målgrupp

Repatrieringslagen gäller för de som har fått uppehållstillstånd i Danmark

- som flyktingar
- som anhöriga till flyktingar
- som anhöriga, om de har varit i Danmark i minst 5 år, till andra än flyktingar (inklusive till infödda)
- enligt regler som gällde före 8 juni 1983, eller som har fötts i Danmark som efterkommande till sådana
- på grund av att de har bistått danska myndigheter i Afghanistan.

Därtill gäller lagen för personer som har dubbla medborgarskap. Dessa är inte särskilt många; Danmark har genom åren varit långt mer restriktivt än Sverige med att ge medborgarskap till invandrare. Nästan hela volymen av människor som får bidrag enligt repatrieringslagen kvalificerar sig enligt någon av de fyra första punkterna i listan ovan. Det vill säga flyktinginvandrare, anhöriginvandrare, samt en grupp arbetskraftsinvandrare som har varit många (i dag över 40) år i Danmark.

Lagen tillämpas på dessa människors flytt, där flyttens syfte är varaktig bosättning, till ett land där de är födda, eller har medborgarskap, eller tidigare har haft tillåten bosättning i minst 3 år, eller vartill de har en nära familjemässig anknytning.

Lagen tillämpas inte på människor som är medborgare i ett land i EU, Norden, EES, eller Schweiz.

Ekonomiskt bidrag

Det ekonomiska bidrag som kan ges enligt repatrieringslagen delas upp i flera poster, där inte alla poster kan fås av alla. Posterna anges nedan. Beloppen justeras årligen och nedan angivna belopp i danska kronor per person gäller för 2024:

- Utgifter för resan, inklusive personlig eskort för den som har behov av det.
- Hjälp till etablering (i praktiken ett belopp som alla kan få, som inte kopplas till specifika behov eller utgifter) om maximalt 155 417 kronor per vuxen person och maximalt 47 401 kronor per person under 18 år.
- Utgifter för köp eller transport av personligt bohag om maximalt 34 147 kronor.
- Utgifter för sjukförsäkring om maximalt 8 707 kronor per år i maximalt 4 år, lika med maximalt 34 828 kronor.
- Utgifter för köp av materiel ägnat att främja försörjning i hemlandet, om maximalt 17 993 kronor.
- Utgifter för transport av sådana materiel som nämns i föregående punkt, om maximalt 23 237 kronor.
- Utgifter för transport av materiel ägnat att främja försörjning i hemlandet, som personen redan äger, om maximalt 17 993 kronor.
- Utgifter för barns skolgång om maximalt 580 kronor per månad i maximalt 4 år, lika med maximalt 27 840 kronor.
- Utgifter för nödvändiga vaccinationer om maximalt 8 707 kronor.
- Utgifter för medtagen läkarordinerad medicin för maximalt ett års förbrukning.
- Utgifter för medtagna nödvändiga personliga hjälpmedel om maximalt 7 594 kronor.
- Utgifter för anskaffande av pass (inklusive vid behov resa till annat land för att besöka ambassad) om maximalt 11 382 kronor.

De översta fyra punkterna i listan gäller i princip alla som får bidrag, medan resterande punkter varierar mer efter behov. Så i praktiken har så gott som alla vuxna som har rätt till bidrag, rätt till minst ungefär 230 000 kronor. Medan bidraget för en vuxen person i normalfallet maximalt kan uppgå till cirka 330 000 kronor.

Enligt lagen kan bidrag bara utbetalas till personer som ”inte har medel” till att själva bekosta sin flytt. Den formuleringen är dock avsedd att tolkas generöst. I praktiken summeras först de bidrag som en person har rätt till enligt ovan. Därifrån subtraheras sedan personens existerande förmögenhet, exklusive de första 50 000 kronerna. Om det belopp som då uppstår är positivt, utbetalas det beloppet.

Till exempel: Om en person har rätt till bidrag om 300 000 kronor, och personens förmögenhet uppgår till 30 000 kronor, utbetalas ett bidrag om 300 000 kronor (ingenting subtraheras eftersom förmögenheten understiger 50 000 kronor). Om samma persons förmögenhet i stället uppgår till 150 000 kronor, utbetalas $300\,000 - (150\,000 - 50\,000) = 200\,000$ kronor. Man kan alltså ha ganska mycket pengar på banken, och ändå ha rätt till betydande bidrag.

Bidraget utbetalas i flera delar, vid olika tidpunkter. Av den stora bidragsposten ”hjälp till etablering” utbetalas cirka 40 procent vid utresa. Resten betalas 12 månader, eller längre, efter utflyttning, beroende på om personen har rätt att ångra sin utvandring eller inte (se nedan). Bidrag till sjukförsäkring och barns skolgång utbetalas också delvis en längre tid efter utflyttning.

Till ovanstående kommer det som kallas för ”reintegrationsbistånd”. Det kan ges till alla som har fyllt 55 år, eller som (oavsett ålder) uppfyller villkoren för att få förtidspension, eller som har fyllt 50 år och inte kan antas vara i stånd att klara sin egen försörjning i hemlandet. Detta bistånd utbetalas, vid flytt till de flesta länder som är aktuella i sammanhanget, med antingen (den sökande väljer själv) 3 500 kronor per månad i fem år, eller 2 800 kronor per månad under resten av livet.

Eventuella pensionsutbetalningar som personen medtager rätt till vid flytten, subtraheras från dessa månatliga belopp. Utredningens informanter menar att de allra flesta som kommer på fråga har låga eller obefintliga sådana pensionsrättigheter, och att i de flesta fall utbetalas därmed hela eller nästan hela ovanstående belopp. Och de allra flesta väljer den livslånga utbetalningen, som – i en kalkyl som

bortser från pensionsrättigheter – ger mer pengar totalt för alla som lever mer än sex år och tre månader efter att de lämnar Danmark.

Återkallelse av uppehållstillstånd, ”ångerrätt” och återbetalningsskyldighet

En person som saknar danskt medborgarskap kan vid bosättning i annat land förlora sitt danska uppehållstillstånd. Vissa förlorar uppehållstillståndet omedelbart vid utflyttning. Andra (främst flyktingar) förlorar det först efter 12 månader, och den perioden kan efter ansökan förlängas till 24 månader. Dessa personer har alltså möjlighet att inom en viss tid ångra sin utvandring och flytta tillbaka till Danmark. Likaså har den som befrias från ett danskt medborgarskap rätt att ångra det i upp till två år. (För den som har ett danskt medborgarskap, är befrielse ett villkor för att kunna få bidrag.)

Dessa regler påverkas inte av huruvida personen har fått bidrag till sin utvandring eller inte. Men bidragets utbetalningsplan anpassas så att en stor del av bidraget (ovan nämnda cirka 60 procent av den stora posten ”hjälp till etablering”) inte betalas ut förrän tiden som mottagaren kan ångra sin utvandring har passerat.

Flera informanter framhåller att för de som har denna ångerrätt, är den ganska ofta en viktig komponent i att få dem att våga ta steget att utvandra. Att de kommer att få en tid på sig att märka hur det är för dem att leva i det andra landet, och att de kan komma tillbaka till Danmark om de inte tycker att det blev bra. Andelen som faktiskt ångrar sig och kommer tillbaka till Danmark är ganska låg (omkring en sjättedel av de berättigade, enligt statistik som visas längre fram), men att möjligheten initialt finns uppges spela stor roll för många.

Den som får bidrag till sin utvandring och sedan använder rättigheten ovan och flyttar tillbaka till Danmark igen, eller som får bidrag men sedan faktiskt aldrig genomför utvandringen, blir skyldig att återbetala i sin helhet den delen av bidraget som den har fått utbetalat.

Misstanke om brott

Stöd enligt repatrieringslagen kan inte betalas ut till en person som kan misstänkas försöka undanhålla sig från det danska rättssystemet genom utvandring. Ansvarig kommun (se nedan) ska därför innan

bidrag utbetalas, försäkra sig om att mottagaren inte är eftersökt, häktad, väntar på att avtjäna ett fängelsestraff, med mera.

Ansvariga aktörer

Kommuner

Handläggning och beslut om ekonomiskt bidrag sköts av kommunen där den som söker är bosatt. Kommunen bedömer i sin handläggning bland annat att den sökande uppfyller de formella kriterierna för bidrag, att intentionen att ta varaktig bosättning i ett annat land är uppriktig, att angivna planer för användning av bidrag relaterade till försörjning i hemlandet är rimliga, samt tar reda på den sökandes förmögenhet och den föreskrivna informationen relaterat till brottslighet.

Bidraget betalas enligt kommunens instruktion ut av Udbetaling Danmark, som är en myndighet som ansvarar för en rad olika offentliga utbetalningar.

Kommunerna har också sedan 2021 skyldighet att kalla den målgrupp som danska staten är särskilt intresserad av att få att utvandra, till möten som är särskilt tillägnade att informera om vilket stöd som går att få för det. Minst en gång vartannat år, ska alla utländska medborgare som har bott i Danmark i minst fem år och som har mottagit kontanthjälp – eller någon av en rad andra former av offentlig försörjning – i minst 18 av de senaste 36 månaderna, kallas till ett sådant möte.

Dansk Flyktingehjælp

Det finns en central rådgivningsfunktion om utvandringsbidraget, dit både sökande, de som funderar på att söka, och kommunala handläggare kan vända sig. Den funktionen sköts sedan många år tillbaka, på uppdrag av ansvarig myndighet (som har varierat), av den icke-statliga organisationen Dansk Flyktingehjælp. Rådgivningen kan avse att förklara regler och processer, vilket ofta behövs också för kommunala handläggare, då många små kommuner bara har någon enstaka sökande per år och har svårt att arbeta upp en löpande kompetens i hur allting fungerar. Den kan också avse att dela tidigare migranternas erfarenheter med potentiella sökande. Dansk Flyktingehjælp organiserar också återkommande möten och utbildningar för de som arbe-

tar med frågan i kommunerna. Organisationen har arbetat länge med frågan, har stor kompetens och erfarenhet, och deras arbete verkar hyllas av nästan alla. Organisationen framhåller också att den har haft nära dialog i frågan med politiker och ansvariga myndigheter ända sedan tiden då ganska många flyttade hem efter Bosnienkrigets slut, och att flera justeringar i till exempel vilka olika bidragsposter som finns att söka har skett efter deras feedback från deras arbete nära målgruppen.

Dansk Flyktingehjælp sköter också ett bredare utåtriktat informationsarbete. De har publicerat broschyrer och korta filmer på flera olika språk och specifikt anpassat till villkoren för flytt till flera olika specifika länder. De erbjuder sig också gärna att besöka föreningar, församlingar eller liknande och informera om bidragen. Sistnämnda har kanske ibland framställts lite som att det skulle röra sig om ett systematiskt uppsökande arbete. Men det verkar mer vara fråga om att de gärna åker ut och pratar om de har fått en kontakt med någon som tycker att det låter bra; ad hoc snarare än efter någon större plan.

Statliga aktörer

Centrala statliga myndigheter har sedan lång tid tillbaka inte i praktiken haft någon framträdande roll i den personnära tillämpningen av repatrieringslagen, som alltså i första hand sköts av kommuner och Dansk Flyktingehjælp. Men Dansk Flyktingehjælps del av arbetet utförs på uppdrag av myndigheter, som har mandat att ta tillbaka arbetet till sig själva, eller för den delen kontraktera det till någon annan. Sistnämnda är dock troligen, åtminstone på kort sikt, inte en relevant tanke i praktiken; senast fick Dansk Flyktingehjælp sitt uppdrag genom att vinna en öppen upphandling där de var ensamman anbudsgivare.

4.2.3 Resultat

Det danska systemet för stöd till invandrares utvandring liknar ingenting annat, och så har det varit sedan åtminstone 2010 när bidraget höjdes med cirka 100 000 kronor. Man hade därmed kunnat vänta sig att systemet skulle ha varit föremål för ett stort intresse av att följa upp och utvärdera hur det fungerar, vilken effekt det ser ut att ha på utvandringen, hur det upplevs av olika berörda parter, med mera.

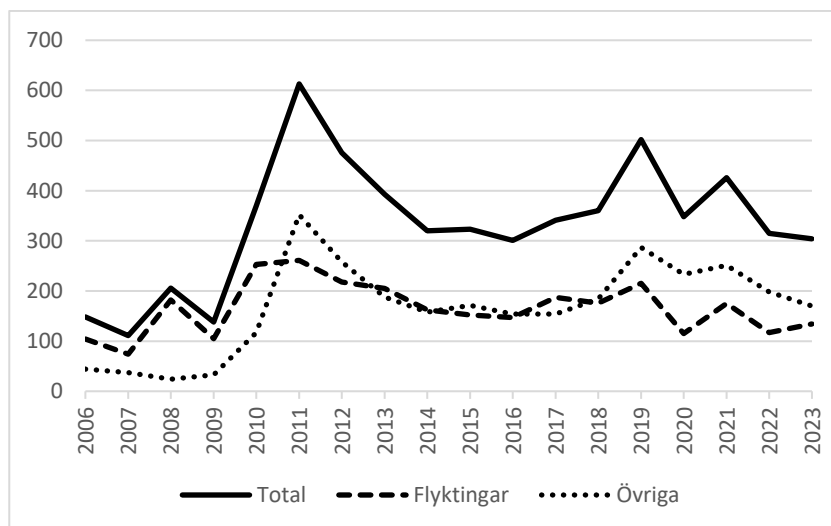
Så har dock inte varit fallet. Endast enstaka uppföljnings- eller utvärderingsrapporter har skrivits genom åren. En som ger en demografisk beskrivning av de som utvandrar med stöd av lagen (Utländige- och Integrationsministeriet, 2020); en som undersöker hur kommunerna implementerar några sentida förändringar i lagen (Styrelsen for International Rekruttering og Integration, 2020); en som utvärderar hur Dansk Flyktingehjælp sköter sitt uppdrag (Oxford Research, 2018); och en intervjuundersökning om hur syrier som utvandrar med stöd av lagen ser på olika saker relaterat till det (Rambøll, 2020).

Utredningens slutsatser om hur lagen fungerar, vilka effekter den har och hur den upplevs, kommer därför att till stora delar att behöva baseras på de statistiska analyser och intervjuer som utredningen själv har genomfört. Grundläggande statistik och centrala redovisade intryck presenteras nedan.

Bidragsstatistik

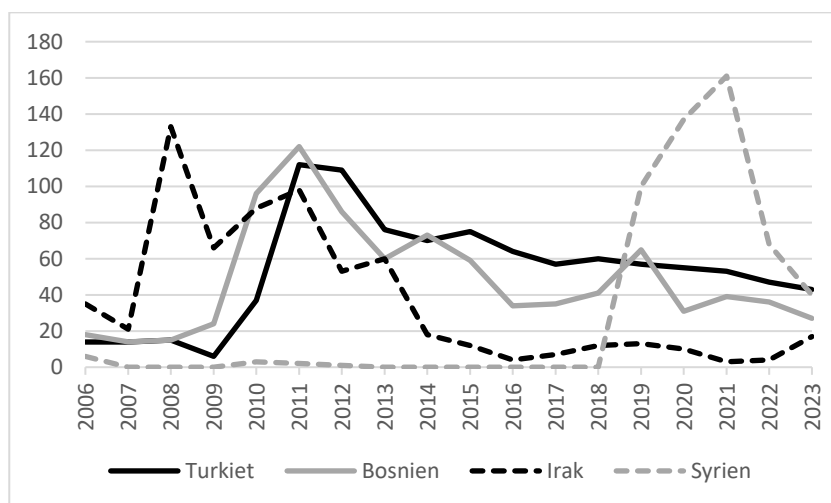
Figur 4.1 visar hur många som har utvandrat med bidrag, per år 2006–2023 och uppdelat på flyktingar och övriga. Före lagändringarna 2010 och 2011, som kraftigt ökade bidragets storlek och utvidgade gruppen som kunde söka bidrag, är de årliga antalen omkring 100–200 personer, varav de allra flesta flyktingar. I samband med lagändringarna syns en topp, varefter antalen stabiliseras 2014–2018 på drygt 300 personer per år, ganska jämnt fördelade mellan flyktingar och övriga. Därefter följer ytterligare en topp, i samband med utvidgningen av målgruppen till att inkludera en stor grupp syrier 2019.

Figur 4.1 Utvandring från Danmark med bidrag: antal personer



Källa: Dansk Flyktinghjælp.

Figur 4.2 Utvandring från Danmark med bidrag, per medborgarskapsland: antal personer



Källa: Dansk Flyktinghjælp.

Totalt har under perioden 5 995 personer utvandrat med repatrieringsstöd, varav 2 982 flyktingar och 3 013 övriga. De fyra vanligaste medborgarskapslanden hos dessa utvandrare är Turkiet (964), Bosnien (875),

Irak (654) och Syrien (518). Hur utvandringen med bidrag för dessa fyra länders medborgare fördelar sig över tid visas i figur 4.2.

En rapport från Utländige- och Integrationsministeriet (2020) ger en demografisk bild av de som utvandrade 2012–2019. Där kan man se att de som har utvandrat med repatrieringsstöd till stora delar har varit äldre. Åren 2012–2016 låg de årliga andelarna som var minst 65 år gamla mellan 30 och 40 procent, och andelarna som var 40–64 år gamla mellan 25 och 40 procent. Åren 2017–2019 var utvandrarskaran något yngre, med mellan 15 och 25 procent som var minst 65 år gamla, och fortsatt mellan 25 och 40 procent som var 40–64 år.

I samma rapport kan man också se att mycket låga andelar av de som har utvandrat har varit sysselsatta. Mätt ett år före utvandringstidpunkten, har de årliga sysselsättningsnivåerna 2012–2019 i åldrarna 18–64 år varierat mellan 10 och 30 procent för män, och mellan 5 och 25 procent för kvinnor.

Rapporten visar också att 8 procent av de som utvandrade åren 2012–2017 åter var bosatta i Danmark två år efter utvandringstidpunkten. Uppskattningsvis ungefär hälften av de som utvandrade under perioden hade möjlighet att flytta tillbaka inom ett eller två år, så detta bör grovt kunna översättas till omkring 16 procent av de som hade rätt till det. Andelen som flyttade tillbaka var högre bland yngre och mycket låg bland äldre. Endast en procent av de som var 65 år eller äldre när de utvandrade, flyttade tillbaka till Danmark inom två år.

Detta betyder i sin tur också att andelen äldre har varit ännu högre bland de som har varaktigt utvandrat än i statistiken ovan över åldersfördelningar.

För att kunna göra jämförelser eller generaliseringar mellan länder och system är det intressant att ställa utvandringen i relation till storleken på målgruppen. Den invandrarbefolkning som det danska bidraget riktar sig till består troligen av cirka 270 000 personer, uppskattat enligt följande: Den totala danska invandrarbefolkningen från länder vars medborgare stöd kan ges till (det vill säga utanför EU/EES/Schweiz) bestod enligt Danmarks Statistik av cirka 370 000 personer år 2020. En stor majoritet av dessa var från länder varifrån invandringen utan tvekan i första hand relaterar till flykt. Länder med relativt stora invandrarbefolkningar som troligen (enligt utredningens bedömning) i första hand inte omfattas av repatrieringslagen, är Australien, Brasilien, Filippinerna, Indien, Japan, Kanada, Kina, Mexiko, Pakistan och USA. Om invandrare från de länderna subtraheras blir

summan ganska exakt 300 000. Vi tar schablonmässigt bort 10 procent av det antalet, för att det troligen inkluderar lite fler som inte ska inkluderas, än vad det exkluderar som inte ska exkluderas. Vi får då talet 270 000, som får tjäna som en grov skattning av den befolkning som bidraget riktar sig till (år 2020).

Det ser därmed ut att vara mellan ungefär en och två promille av den målgrupp som bidraget riktar sig till, som utvandrar med bidrag varje år.

Upplevelser av systemet enligt utredningens intervjuer

Det finns en spänning i det danska systemet för bidrag till invandrares utvandring. Det tillkom antagligen, liksom i Sverige, ganska utslutande av välvilja gentemot en utsatt grupp. Därefter har det vuxit till långt mer generösa bidragsnivåer än de ursprungliga. Men utredningens informanter som arbetar inom systemet verkar alla vara överens om att de ökningarna inte beror på att viljan att göra gott mot målgruppen har ökat, utan att det handlar om lagstiftarens negativa uppfattning om målgruppen och önskan om att Danmark ska bli av med den. Det hindrar dock inte att flera av de som arbetar på Dansk Flyktinghjælp eller i kommuner kan tala om systemet med stor värme. De ser vilken nytta mottagarna kan ha av bidraget, och fokuserar sin uppfattning om systemet som de verkar inom på det utfallet snarare än på vad de uppfattar som syftet bakom.

Situationen verkar också ha utvecklats så att det är de som ser på systemet med det fokuset, som väljer att arbeta inom det. Informanter på en kommun framhåller att det fungerade dåligt tidigare, när kommunen i fråga fördelade bidragshandläggningen brett över sina socialsekreterare. Flera socialsekreterare var obekväma med att arbeta med systemet, eftersom de uppfattade det som fientligt mot målgruppen. Kommunen organiserade därför om handläggningen så att den nu enbart sköts av personer som har en positiv inställning till bidraget, och alla verkar vara nöjdare så.

Flera av de som generellt uttrycker sig positivt om systemet, uttrycker sig dock tydligt kritiskt mot två av de aspekter som har tillkommit de senaste åren: de obligatoriska informationsmötena för människor som får kontanthjälp med mera, och den omfattande kontrollen av brottslighet. Dansk Flyktinghjælp understryker att män-

niskor blir arga av att kallas till informationsmöten. Andra informanter är inte nödvändigtvis överens om den bilden, men den understryks starkt av Dansk Flyktingehjælp, och skillnader i vilken bild olika informanter har kan förstås bero på skillnader i vilka människor de har talat med. Både på kommuner och Dansk Flyktingehjælp är man överens om att kontrollen av brottslighet är onödigt omfattande.

Den bild som ges av hur bidraget uppfattas av målgruppen är spretig, men på ett ganska förståeligt sätt. En informant framhåller att den somaliska gruppen uppfattar bidraget som ett tydligt ”ni kan dra åt ...” från det danska samhället. Hen menar också att bidraget, tillsammans med andra regler som skickar negativa signaler, bidrar till att många somalier inte ens vill försöka bli del av det danska samhället. En annan informant framhåller att man inom den thailändska gruppen mest bara ser positivt på bidraget: ”Vi önskar bara att det ska vara mer pengar”. En tredje menar att man bland äldre bosnier nog framför allt ser det som en fin gest: ”Tack för de här åren och lycka till i framtiden.”

Det bör nog inte ses som en slump att det är just personen som talar för den somaliska gruppen, snarare än den thailändska eller bosniska, som beskriver bidraget som en fientlig gest från staten. Somalier, men inte thailändare och bosnier, tillhör de grupper som ofta framhålls som ”problematiska” i den danska (liksom den svenska) offentliga diskussionen.

På frågan om hur systemet uppfattas bland infödda danskar är svaret från utredningens informanter ett ganska enhälligt: ”De känner inte till det”. Två informanter på olika möten besvarar frågan med att berätta om hur det brukar vara när de i privata sammanhang får frågan vad de jobbar med. Att när de då berättar att de arbetar med det här bidraget, kommer samtalet ofta snabbt in på hur mycket pengar som går att söka. Och när personen som de pratar med får höra hur mycket pengar det är, blir den i de flesta fall spontant upprörd över att det är så mycket. Detta är förstås inte samma sak som att Danmarks befolkning skulle rösta bort systemet om de bara kände till det. En upprört negativ spontan reaktion behöver inte betyda att man kvarstår som negativt inställd efter en avslutad diskussion om argument för och emot. Men det är tydligt från de informanter som utredningen har talat med, att den diskussionen hittills inte har förts i den danska offentligheten.

(Vilket nog säger någonting om skillnaderna mellan hur dansk och svensk offentlighet fortfarande hanterar invandringsrelaterade frågor. I Sverige krävdes det inte mer än att Migrationsverket och en kommun under 2023 informerade kort om det existerande utvandringsbidraget på Internet, för att de negativa reaktionerna på ”marknadsföring” av en sådan sak skulle bli nyheter i riksmidier.)

4.3 Norge

I Norge finns ett ekonomiskt bidrag till invandrares utvandring som är relativt likt det svenska. Bidrag kan ges till den som har fått uppehållstillstånd som flykting eller anhörig till flykting, och som inte är norsk medborgare. Bidrag ges för resekostnader plus 15 000 norska kronor per person. Bidraget administreras av Utlendingsdirektoratet. Till skillnad från i Sverige är bidraget inte behovsprövat: man kan få det oavsett storleken på egna tillgångar. Bidrag kan bara ges för flytt till hemlandet, inte till andra länder.

Bidragets bakgrund liknar det svenska. Det tillkom på slutet av 1980-talet, primärt som respons på att ett större antal människor ville flytta tillbaka till Chile. Det formulerades aldrig i någon författningstext, utan har hela tiden reglerats av en riktlinje (norska: *retningslinje*) till ansvarig myndighet. Det har under åren varit föremål för några olika utredningar och utvärderingar som har föreslagit olika förändringar (dessa listas av Brekke, 2014), men har till stora delar förblivit oförändrat under hela tiden.

Årlig statistik över sökta och beviljade bidrag 2010–2023 visas i tabell 4.2. Antalen är mestadels något, men inte så mycket, högre än i Sverige till och med 2021. Liksom i Sverige är andelen avslag hög, och enligt en informant på Utlendingsdirektoratet är, liksom i Sverige, avsaknad av pass anledningen till en stor del av avslagen. Åren 2022–2023 är antalen sökta, och 2023 också beviljade, bidrag mycket högre än tidigare. Det beror på att det norska bidraget, till skillnad från de svenska och danska, också kan ges till de senaste årens flyktingar från Ukraina.

Tabell 4.2 Årlig statistik för bidrag till utlänningars resor från Norge

År	Sökta bidrag	Beviljade bidrag
2010	70	13
2011	56	21
2012	52	41
2013	63	25
2014	55	27
2015	69	32
2016	33	5
2017	70	16
2018	47	16
2019	57	9
2020	22	11
2021	32	5
2022	211	23
2023	1 160	464

Källa: Utlendingsdirektoratet.

Norge hade också sedan någon gång på 1990-talet ett projektstöd liknande det svenska. Detta avslutades år 2008. (Brekke, 2014)

Personer som har fått uppehållstillstånd i Norge som flyktingar, har rätt att flytta tillbaka till Norge inom två år om de utvandrar. Den som flyttar tillbaka inom ett år blir skyldig att återbetala hela det bidrag som den har fått, och den som flyttar tillbaka efter mellan ett och två år blir skyldig att återbetala en del av det.

Det finns skillnader i detaljerna, men sammantaget liknar bilden av det norska bidraget det svenska i hög grad. Det har tillkommit på ungefär samma sätt, administreras på liknande sätt, och är (eller var före 2022) nästan lika lite använt. Det är också nästan lika tydligt som i Sverige att det under lång tid inte har funnits mycket av styrning eller rutiner för hanteringen av bidraget. Verksamheten är på något sätt för liten och oprioriterad för att få mycket uppmärksamhet inom ansvarig myndighet.

4.4 Tyskland

I Tyskland finns ett bidrag för utvandring som kan ges till alla icke-EU-medborgare som befinner sig i landet och inte själva kan bekosta en flytt. Till namnet är det två olika program som finansierar detta: ett för de som har uppehållstillstånd (Government Assisted Repatriation Programme, GARP, som har funnits sedan 1989), och ett för de som inte har det: som har fått avslag på asylansökningar, befinner sig i en asylprocess, eller uppehåller sig illegalt (Reintegration and Emigration Programme for Asylum-seekers in Germany, REAG, som har funnits sedan 1979). Men i praktiken fungerar de två som ett och samma program. Den stora majoriteten av de som söker och får bidrag tillhör dock gruppen som inte har uppehållstillstånd, och programmet är i praktiken uppbyggt med i huvudsak den gruppens förutsättningar i åtanke.

Programmet är ett samarbete mellan den federala myndigheten för migration och flyktingar (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF) och landets delstater. Liksom i Norge styrs programmet (eller programmen) inte av någon författningstext (vilket enligt en informant på BAMF är mycket ovanligt i Tyskland).

Den som vill söka bidrag måste först kontakta ett av cirka 900 rådgivningscentra som finns runt om i landet. Dessa drivs ibland av myndigheter och ibland av frivilligorganisationer. Förutom att ge rådgivning, tar dessa center emot ansökan och vidarebefordrar den till BAMF som handlägger den (till och med 2023 var IOM kontrakterade för att sköta handläggningen). Anledningen till den så decentraliserade rådgivningsorganisationen har, enligt informant på BAMF, inte mycket med själva utvandringsbidraget att göra. Nätverket av dessa rådgivningscentra med statlig/delstatlig finansiering finns för en bredare uppgift att ge råd till asylsökande och nyinvandrade. Utvandringsbidraget har där passats in i en organisation som finns till utifrån en bredare tanke, och bidraget, eller utvandring generellt, är bara en mindre del av vad den organisationen hanterar.

Ekonomiskt stöd kan ges för resekostnader plus 1 200 euro per vuxen person, plus stöd för inköp av mediciner för den som har behov av det. Därtill kan, för flera av de vanligaste utvandringsländerna, ytterligare stöd ges från programmet Starthilfe Plus. Det stödet uppgår då oftast till 2 000 euro per person, men för vissa länder endast 800 euro.

Stödet är alltså något högre än i Sverige och Norge. Samtidigt ges intrycket att villkoret att den sökande inte ska ha råd att själv bekosta flytten tolkas betydligt hårdare än i Sverige. I praktiken behöver den sökande enligt informant på BAMF, åtminstone i de allra flesta fall, visa upp papper på att den lever med offentlig försörjning.

Den som får bidrag skriver under på att den inte ska komma tillbaka till Tyskland igen, vilket den därmed inte kan göra legalt med mindre än att den då lämnar in en ny ansökan om asyl.

Statistik över verksamheten produceras i första hand för hela REAG/GARP tillsammans, där den stora majoriteten av de som får bidrag är sådana som saknar uppehållstillstånd, och som därför inte är relevanta för den här utredningen. BAMF har dock lyckats finna statistik åt utredningen över antal utvandrade med bidrag per år 2019–2023 som hade permanenta uppehållstillstånd. Dessa var 456 år 2019, 235 år 2020, 215 år 2021, 136 år 2022 och 173 år 2023. Det är alltså små andelar av totalsiffrorna för REAG/GARP, som var 7 872 år 2022 och 10 763 år 2023.

Den totala befolkningen av icke-EU-medborgare med permanenta uppehållstillstånd i Tyskland var vid utgången av 2022, enligt Tysklands federala statistikkontor, cirka 2,6 miljoner människor. Det var därmed runt en tiotusendel av den befolkningen som utvandrade med bidrag varje år. Eller runt en tiondel av vad motsvarande andel var i Danmark.

4.5 Andra länder

I den mån som stöd ges till utvandring för invandrare med uppehållstillstånd i andra europeiska länder, är det enligt den bild som utredningen har lyckats skaffa sig mest i undantagsfall eller enstaka fall. I Finland finns ett utrymme i lagstiftningen för välfärdsområdena (de som ansvarar för socialtjänst) att betala bidrag till resa plus cirka 1 000 euro till invandrare som flyttar till hem- eller utreseland. Men enligt en informant på Inrikesministeriet används det knappt. Flera länder har program för ekonomiskt stöd till personer som inte har uppehållstillstånd. För Nederländerna har utredningen fått bekräftat, via informant på IOM, att det har förekommit inom detta att stöd har givits också till personer som har haft uppehållstillstånd, när dessa har varit i särskilt utsatta situationer. Utredningen kan inte

utesluta att liknande kan ha förekommit också i andra länder, men troligen rör det sig i så fall om helt marginella företeelser. De fyra länder som redovisas ovan är de enda där utredningen har funnit att det finns någon sammanhållen verksamhet som riktar sig till personer med uppehållstillstånd i någon större utsträckning än så.

5 Åtgärders påverkan på den frivilliga utvandringens storlek

Det här kapitlet ska försöka besvara frågan om det finns åtgärder som har visat sig tydligt påverka utvandringens storlek.

Efter genomgången i förra kapitlet, kan vi konstatera att det egentligen bara finns en kandidat till att kunna utgöra ett intressant svar på den frågan, och det är det danska systemet. Utöver i Danmark existerar det bara system som ger små ekonomiska bidrag, som i normalfallet (med ukrainska flyktingar i Norge ett möjligt undantag) söks och fås av få personer. Dessa system kan omöjligtvis ha mer än marginell påverkan på utvandring, eftersom de över huvud taget bara omfattar utvandring av marginell storlek.

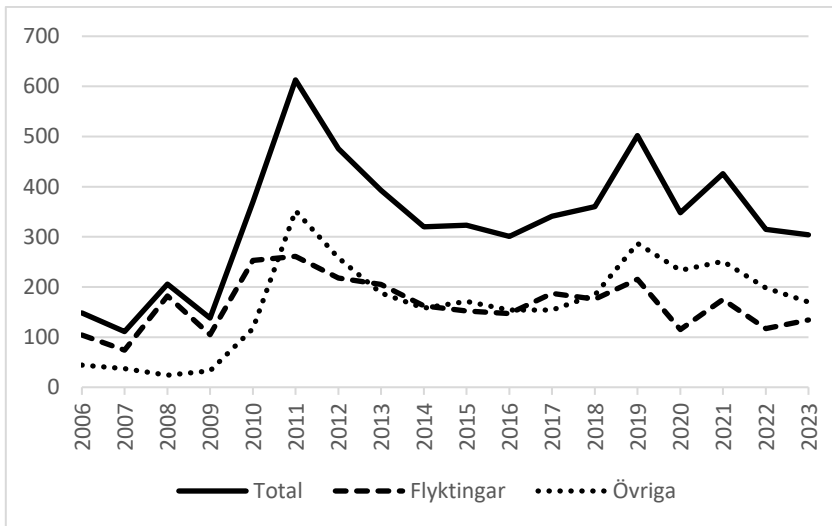
I Danmark är det ett i alla fall något högre antal personer – lite drygt en tusendel av målgruppen varje år – som får ett ekonomiskt långt mer betydande bidrag till sin utvandring. Och då är frågan vilken som är bidragets *påverkan* i sammanhanget. Hur många som utvandrar på grund av att det finns ett så högt bidrag, respektive hur många som hade gjort det om bidraget hade varit lägre, eller inte funnits alls.

5.1 Bidragets effekt på utvandringens storlek i Danmark

5.1.1 Dataunderlaget

Figur 4.1 i förra kapitlet visade årlig utvandring från Danmark med bidrag 2006–2023, totalt samt uppdelat på flyktingar och övriga. Figuren reproduceras som figur 5.1.

Figur 5.1 Utvandring från Danmark med bidrag: antal personer



Källa: Dansk Flyktingehjælp.

Följande mönster kan observeras i figuren: Under de första åren, 2006–2009, pendlar den totala utvandringen mellan ungefär 100 och 200 personer, varav en stor majoritet är flyktingar. Därefter stiger utvandringen kraftigt upp till en topp på 613 personer år 2011. Stigningen är betydligt kraftigare bland icke-flyktingar, där 319 personer fler – eller cirka tio gånger så många – utvandrar 2011 jämfört med 2009. Bland flyktingar utvandrar 156 personer fler – eller drygt dubbelt så många – 2011 jämfört med 2009. Efter 2011 klingar utvandringen gradvis av igen och stabiliseras på drygt 300 personer per år åren 2014–2018. Därefter följer en ny topp på 502 personer 2019, varefter talen åter gradvis klingar av ner mot cirka 300 personer 2022–2023.

Dessa huvudsakliga mönster stämmer väl överens med de större förändringar som skedde under perioden i vilka som hade rätt till vad enligt repareringslagen. Under 2010 höjdes bidragsnivån kraftigt, och 2011 utvidgades målgruppen till att också inkludera arbetskraftsinvandrare som hade varit länge i landet. Den procentuellt så kraftiga ökningen i icke-flyktingars utvandring vid den tidpunkten stämmer därmed väl överens med att så många fler icke-flyktingar fick möjlighet att söka bidrag. Och att en antalsökning, om än mindre kraftig, syns också bland flyktingar, stämmer väl överens med att också den gruppen kunde få betydligt högre belopp än tidigare.

Att utvandringen med bidrag därefter faller gradvis och sedan stabiliseras från ungefär 2014, är också vad man då borde förvänta sig. Att när förändringen sker svarar en större grupp människor på den, varav en del skulle ha utvandrat redan tidigare om de mer generösa reglerna hade funnits redan då. Men efter några få år har den ”uppdämda” gruppen utvandrat, och då stabiliseras utvandringen på en nivå där antalet tillkommande intressenter blir ungefär lika stort varje år.

Den tydliga uppgången 2019 kan också lätt förklaras av den regeländring som då gjorde det möjligt för en stor grupp syrier att söka bidrag. Av den totala ökningen med 142 utvandringar mellan 2018 och 2019, består 100 i att antalet syriska utvandrare ökade från 0 till 100 (varav 40 flyktingar, enligt statistiken). Nedgången därefter består också till stor del i en nedgång i antalet syriska utvandrare. Den syriska utvandringen toppar på 152 personer 2021 och faller till endast 38 år 2023.

5.1.2 Bidragsnivåns effekt på utvandringen

Frågan som vi framför allt vill besvara nu är hur utvandringen påverkas av möjligheten att få ett riktigt högt bidrag, som i det här fallet motsvarande omkring flera hundra tusen svenska kronor. Vi kan förstås inte besvara den frågan med någon vidare exakthet. Men mönstren i figur 5.1 ger oss ett underlag som ser lovande ut till att i alla fall kunna ringa in svaret någorlunda.

Vi kan då först konstatera att utvandringen om drygt 300 personer per år 2014–2018 samt 2022–2023, ser ut att rimligen kunna representera någon form av långsiktigt normalläge på nuvarande bidragsnivåer. De lägre nivåerna 2006–2009 representerar då ett historiskt normalläge med lägre bidrag och mindre målgrupp. Åren 2010–2013 representerar en kortsiktig topp till följd av regeländringar och en uppdämd efterfrågan. Åren 2014–2018 representerar ett nytt normalläge vid motsvarande dagens bidragsnivåer. Åren 2019–2021 är en ny kortsiktig topp som också fångar upp en uppdämd efterfrågan (specifikt bland syrier). Och 2022–2023 är vi tillbaka i det ungefärliga normalläget.

Vi vill sedan komplettera det konstaterandet med en uppskattning av, i ett sådant normalläge om lite drygt 300 utvandringar per år, ungefär hur många av de som utvandrar som vi tror skulle ha gjort

det också om bidraget inte hade varit så högt, och hur många som inte skulle ha gjort det. Den sistnämnda gruppen är alltså de som vi kan påstå utvandrar på grund av att bidraget är så högt.

Den bästa indikationen om svaret på den frågan kan vi få om vi jämför hur utvandringen med bidrag ser ut för gruppen flyktingar, före och efter bidragshöjningen 2010. Vi behöver här fokusera på flyktingar, eftersom det för icke-flyktingar skedde en ungefär samtidigt (2011) ändring som gjorde att betydligt fler kunde söka bidrag. Om vi då fokuserar på flyktingar, kan vi konstatera att det genomsnittliga antalet utvandringar med bidrag för sådana, åren 2006–2009 var 115 personer, medan motsvarande genomsnitt för åren 2014–2018 var 165 personer.

De talen i sig leder oss till en huvudsaklig slutsats om att av de 165 flyktingar per år som utvandrade med bidrag 2014–2018, skulle 115 (cirka 70 procent) ha gjort det också om bidragsnivån hade legat där den låg före 2010. Det vill säga cirka 100 000 danska kronor lägre i 2010 års penningvärde, vilket motsvarar cirka 130 000 kronor i dagens. En ökning av bidragsnivån med cirka 130 000 kronor i dagens penningvärde ledde till att den årliga utvandringen av flyktingar ökade med omkring 50 personer.

Vi såg i förra kapitlet att det bidrag som går att få i dag varierar mellan ungefär 230 000 och 330 000 kronor per vuxen person. Vi kan grovt anta att den lägre nivån 230 000 kronor är ungefär vad som betalas ut i genomsnitt i dag. Detta då existerande förmögenhet ska subtraheras från det bidrag som en person är berättigad till, samtidigt som den i allmänhet lågt sysselsatta gruppen som får bidraget i genomsnitt inte bör antas ha några större förmögenheter. Därtill är en mindre andel av de som får bidrag barn, och för dem är bidraget något lägre. Nivån 230 000 är också i linje med uppgifter om utbetalningar som utredningen har fått ta del av från informanter på Köpenhamns kommun (som står för ungefär en tredjedel av alla utbetalade bidrag i landet).

Vi uppskattar därmed att ett bidrag på i realiteten i genomsnitt 230 000 kronor ger en årlig utvandring på cirka 165 flyktingar. Och att ett bidrag på 130 000 kronor mindre, det vill säga 100 000 kronor, ger en årlig utvandring på cirka 115 flyktingar. (Vi antar här att skillnaden i hur mycket förmögenhet som i genomsnitt subtraheras vid de två bidragsnivåerna är försumbar, då antagligen mycket få sökande

har en förmögenhet som är större än den lägre bidragsnivån plus fri-beloppet 50 000 kronor.)

Vi har ingen motsvarande empirisk källa för att kunna uppskatta bidragsnivåns betydelse för utvandringen av icke-flyktingar. Det finns nog ingen uppenbar anledning till att det skulle vara troligare att bidraget har större eller mindre betydelse för icke-flyktingar jämfört med för flyktingar. Båda möjligheterna bör kunna ses som fullt rimliga. Och då får nog den bästa gissningen bli att icke-flyktingar svarar på pengabeloppet på ungefär samma sätt som flyktingar. (Dessutom är en inte helt liten del av de som formellt inte är flyktingar, anhöriga till flyktingar, så deras situation är ganska snarlik.) Med dagens regelverk är ungefär hälften av de som utvandrar formellt flyktingar. Därför översätter vi de två datapunkterna ovan till att de genomsnittliga bidragsnivåerna 100 000 och 230 000 kronor ger total utvandring på cirka 230 respektive 330 personer per år.

Detta är de två minst osäkra datapunkterna vi har. Om vi vill kunna uppskatta hur stor utvandringen skulle ha varit vid andra bidragsnivåer än dessa två, behöver vi extrapolera från de två punkterna. Då behöver vi göra icke-verifierbara antaganden om hur sådan extrapolering bör göras, och det är inte säkert att det är lämpligt. Vi gör här i alla fall en *linjär* extrapolering av dessa två punkter, för intervallet dem emellan, samt mellan den lägre punkten och bidragsnivån noll. I det intervallet bedöms ett antagande om att sambandet mellan bidragsnivå och utvandring är linjärt vara relativt rimligt. Osäkerheten bedöms vara väsentligt större ovanför den högre bidragsnivån.

Vi antar med andra ord att sambandet mellan genomsnittlig faktisk bidragsnivå och total utvandring i Danmark är linjärt i intervallet mellan bidrag på 0 och 230 000 kronor. Det ger resultatet att utvandringen med bidrag i det intervallet ökar med en person per $(230\,000 - 100\,000)/(330 - 230) = 1\,300$ kronor. Och att utvandringen ”med bidrag” vid bidragsnivån 0 kronor blir $230 - 100\,000/1\,300 \approx 150$ personer. Det sista värdet ska då tolkas som att av de 330 personer som utvandrar vid nivån 230 000 kronor, skulle cirka 150 personer, eller 45 procent, ha gjort det även om bidraget inte hade funnits. Vilket också ger intryck av att vara en fullt rimlig procentandel.

5.1.3 Osäkerhet och alternativa angreppssätt

Utredningen har i uppdrag att utvärdera hur aktiva åtgärder har påverkat invandras frivilliga utvandring. Den har funnit att det här bara finns en riktigt intressant empirisk källa, i form av det danska systemet. Det är det enda exemplet på en aktiv åtgärd av mer än marginell omfattning, och det enda som vi därmed har någon möjlighet att säga någonting om.

I det sammanhanget är situationen ändå lycklig på så sätt att det finns ett tillfälle i det danska systemets historik, där bidragsnivån kraftigt ändrades. Det ger oss ett empiriskt underlag för att göra en bedömning av den intressanta frågan om bidragsnivåns påverkan på utvandringen. Utan det hade det mesta fått bli gissningar.

Det är ett långt ifrån perfekt underlag, med betydande osäkerhet. En del av osäkerheten kommer från att vi totalt sett har få årliga observationer, vilket ger stor möjlighet för slumpmässig variation att påverka resultaten. Och en del kommer av att vi bara har *en* stor förändring att utvärdera, vilket gör att resultaten påverkas ifall någonting annat viktigt skedde ungefär 2010–2011, utöver bidragshöjningen, och som också påverkade flyktingars utvandring med bidrag.

Därtill kommer osäkerhet om vi vill extrapolera resultaten till att säga någonting om hur utvandringen skulle se ut vid andra bidragsnivåer än de två observerade. Här gjordes bedömningen att en linjär extrapolering var rimlig i intervallet mellan 0 och 230 000 danska kronor, men är mer riskabel utanför det intervallet. Vi har därmed inget empiriskt underlag för att säga någonting om vad effekterna skulle bli utanför det intervallet.

Avseende risken att någonting annat viktigt skedde samtidigt med bidragshöjningen, har informanter i två av utredningens intervjuer framhållit att det ungefär vid samma tidpunkt skedde andra invandringspolitiska skärpningar som fick flyktingar att känna sig mindre välkomna i Danmark. De nämner att de känner till åtminstone enstaka fall där människor har framhållit sådant som avgörande för att de bestämde sig för att utvandra.

Sådant verkar i så fall i riktning mot att kalkylerna ovan skulle *överskatta* bidragsnivåns betydelse för utvandringen. Det vill säga att kanske en högre andel än 45 procent skulle ha utvandrat även vid bidragsnivån noll. Vi har inget underlag för att försöka anpassa kalkylerna

till detta, utan noterar det som en osäkerhetskälla som vi inte kan göra något åt.

Utredningen bedömer att uppskattningar baserade på dataunderlaget ovan ändå är av väsentligt högre kvalitet än de möjliga alternativ som finns att tillgå för att försöka ta reda på hur utvandringens storlek har påverkats av bidragsnivån i Danmark. Under utredningens gång har två andra strategier övervägts och förkastats, eftersom de har ansetts alltför underlägsna den som har använts här. Dessa strategier, och varför de förkastades, redovisas nedan.

En strategi skulle ha varit att jämföra Danmarks utvandring av människor från valda länder, med och utan utvandringsbidrag summerat, med motsvarande utvandring från Sverige och Norge. Sverige och Norge skulle då ha tjänat som kontrafaktiska bilder av hur det skulle ha kunnat se ut i Danmark om det höga bidraget inte hade funnits. Strategin avfärdades på grund av för många frågetecken kring kvaliteten och jämförbarheten i den statistik från de tre länderna som då skulle ha kunnat användas. Det är svårt att föra tillförlitlig statistik över total utvandring, också i länder med så välskötta folkbokföringar och offentlig statistik som de nordiska. Eftersom bosättning ger rättigheter, både till fortsatt bosättning och till medlemskap i olika trygghetssystem, har de som utvandrar ofta incitament att inte meddela utvandringen. Det medför både en generell underrapportering, och en eftersläpning där utvandring till slut kan rapporteras eller administrativt upptäckas långt efter att den faktiskt skedde. Att jämföra hur sådana faktorer påverkar statistiken på potentiellt olika sätt i olika länder skulle vara mycket svårt.

Därtill har de tre länderna olika regler för invandring, som också skapar skillnader i vad kategorierna i offentlig statistik representerar. Som att många invandrare efter en tid har fått medborgarskap i Sverige, vilket talar för att invandrare från ett visst land bör identifieras genom kategorin ”födelseland” snarare än medborgarskapsland i svensk statistik, samtidigt som officiellt tillgänglig dansk statistik bara finns uppdelad på medborgarskapsland. Det gör det i praktiken svårt att göra en relevant jämförelse mellan svenska och danska utvandringstal. Och om man ändå försöker, ser resultaten inte helt rimliga ut. Svensk statistik per födelseland visar till exempel på mångdubbelt högre (tre till tio gånger så hög) utvandring 2010–2019 än dansk statistik per medborgarskapsland, av människor från de i sammanhanget intressanta länderna Irak, Iran och Somalia. Om vi för-

sökte tolka det resultatet som effekten av det högre danska bidraget, skulle slutsatsen bli att högre bidrag *minskar* utvandringen.

Ett minimum för att kunna skapa jämförbarhet i den situationen skulle vara att specialbeställa statistik från tre länder. Det skulle kosta flera hundra tusen kronor, och det är samtidigt långt ifrån garanterat att den statistik som då levererades skulle kunna anses användbar. Detta har därför inte gjorts.

Ett annat angreppssätt skulle ha kunnat vara att intervjua människor om vilken påverkan de tror att bidragets storlek har på beslutet att utvandra. En bred intervjustudie med många människor i den potentiella målgruppen skulle inte ha kunnat göras, för en sådan skulle ta flera år att planera och genomföra. Men i en tidig plan för utredningen planerades ett större antal intervjuer, i Sverige och Danmark, med ”nyckelpersoner med kunskap om målgruppen”. Framför allt socialbidragshandläggare, nyckelpersoner i etniska nätverk, samt rådgivningsteamet på Dansk Flyktingehjælp.

Det stod dock snabbt klart i de första sådana intervjuerna att sådana nyckelpersoner inte har något särskilt bra underlag för att bedöma frågan. Att de svarar att frågan är för svår, eller uppenbart gissar, och då har svårt att undvika att gissningarna färgas starkt av deras personliga värderingar om ifall bidrag till invandrades utvandring är en bra eller dålig sak. (För både de som anser att det är en bra sak och de som anser att det är en dålig.)

Frågan är också genuint svår att svara på. Det är nog egentligen svårt att föreställa sig att någon skulle kunna ha så bra kunskap om en invandrargrupp, att den utifrån den kunskapen skulle kunna förutspå väl hur många som skulle ta emot ett utvandringsbidrag på den ena jämfört med den andra nivån. Där blir statistik över hur människor faktiskt har agerat vid olika bidragsnivåer lätt en överlägsen källa till information, när sådan finns tillgänglig.

5.2 Uppskalning till svensk invandrarbefolkning

Vi uppskattar alltså att med dagens danska målgrupp utvandrar ungefär 330 personer per år med bidrag vid en faktisk bidragsnivå på cirka 230 000 danska kronor, medan ungefär 230 personer per år skulle göra det vid nivån 100 000 kronor. Och vi uppskattar – med lite större osäkerhet – att av dessa skulle cirka 150 utvandra även om inget bidrag fanns.

För att översätta de skattningarna till en motsvarande idé om hur ett högre utvandringsbidrag skulle påverka utvandringen från Sverige, behöver vi ta hänsyn till storlekar på invandrarbefolkningar och till växelkurser.

I avsnitt 4.2.3 uppskattades storleken på den invandrarbefolkning som det danska bidraget riktar sig till, till cirka 270 000 personer år 2020. Om vi enligt samma metod som där använder offentliga uppgifter från SCB till att beräkna storleken på motsvarande befolkning i Sverige, fås resultatet cirka 1 100 000 personer, eller ganska exakt fyra gånger så många som i Danmark. Vi uppskattar därmed att bidrag av en viss storlek långsiktigt skulle tas emot av cirka fyra gånger så många i Sverige som i Danmark, vid ungefär motsvarande utformning av målgruppen.

Den faktorn ser rimlig ut också om vi i stället fokuserar på de fyra länder som vi såg hade högst antal utvandringar med bidrag i Danmark: Turkiet, Bosnien, Irak och Syrien. Om vi tar de totala antalen bidragsutbetalningar i Danmark till människor från vart och ett av de länderna 2006–2023, och multiplicerar varje lands antal bidrag med kvoten mellan dess svenska och danska invandrarbefolkningar, och sedan summerar resultaten, blir resultatet 3,9. Det vill säga också mycket nära en skattning av en fyra gånger så stor befolkning i Sverige från de fyra länderna, när länderna viktas med storleken på varje lands utvandring med bidrag i Danmark.

Belopp i danska kronor översätts till svenska kronor med den aktuella växelkursen 1,50 svenska kronor per dansk krone. Ingen hänsyn tas till skillnader i inhemsk köpkraft, eftersom pengarna ska spenderas i tredje land.

Med de översättningsfaktorerna får vi skattningarna att om Sverige hade ett bidrag som betalades till samma målgrupp som i Danmark, skulle långsiktigt ungefär 1 300 personer per år utvandra vid en genomsnittlig faktisk bidragsnivå på cirka 350 000 svenska kronor. Ungefär 900 personer skulle göra det vid nivån 150 000 kronor. Och cirka 600 av dessa skulle utvandra även om inget bidrag fanns – enligt en något mer osäker skattning som har gjorts genom en linjär extrapolering från de förstnämnda två nivåerna.

Utredningens bästa bedömning är därmed att Sverige skulle kunna öka sin årliga utvandring av invandrare med cirka 700 personer, eller två tredjedels promille av bidragets målgrupp, genom att införa ett utvandringsbidrag på 350 000 kronor. Det är en osäker bedömning,

men den bedöms vara gjord på så pass gott dataunderlag att den är bra nog för att användas som en ungefärlig bedömning av vad som skulle bli effekterna av ett sådant bidrag.

Vi har inget underlag för att göra någon bedömning av hur stor utvandringen skulle bli vid långt högre bidrag än så. Eller omvänt, hur högt bidrag som skulle behövas för att skapa en långt högre utvandring än så. Det kan tyckas enkelt att göra en lång extrapolering av det linjära samband som har uppskattats ovan, till att exempelvis ett bidrag på en och en halv miljon kronor skulle få den årliga utvandringen att öka med cirka 5 000 personer per år, eller ett bidrag på tre miljoner kronor få den att öka med 10 000. Men det finns inget empiriskt stöd för linjen i närheten av de värdena, varför sådana uppskattningar inte har högre kvalitet än många andra gissningar som skulle kunna tas rakt ur luften. Vi har helt enkelt ingen möjlighet att bedöma vad som skulle hända vid bidragsnivåer som ligger högt över de som hittills har existerat någonstans och därigenom givit oss empiriska underlag. (Vid så höga bidragsnivåer skulle sannolikt också be- drägeri uppstå som en faktor att ta hänsyn till på annat sätt än vad någon har behövt göra hittills.)

6 Vidare analys av ekonomiskt bidrag till utvandring i Sverige i dag

I avsnitt 4.1.1 visades statistik över inkomna ansökningar om och beviljanden av bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land, 2013–2023. Totalt var det 272 ansökningar – varav 70 år 2023 – och 41 bifall på dessa elva år. Det är alltså både få som söker, och få av de som söker som beviljas bidrag. Här ska vi resonera mer kring vad detta tycks bero på. Först om varför så få bidragsberättigade söker, och därefter om varför så förhållandevis många icke-berättigade gör detsamma.

6.1 Få berättigade sökande

Det låga antalet berättigade sökande, i genomsnitt knappt fyra per år, bjuder in till tolkningen att här finns antingen mycket lågt intresse för att söka ett sådant här bidrag, eller mycket låg kunskap om att bidraget finns, eller båda. Den statistik som redovisades i kapitel 4 för liknande bidrag i Norge och Tyskland, ser ut att ge en indikation om att lågt intresse sannolikt är en viktig förklaring. Också där var det få beviljade bidrag. Det var något fler än i Sverige, sett i relation till målgruppens storlek; vilket kan ha olika förklaringar, bland annat att det tyska bidraget är något högre och att det norska inte behovsprövas. Men skillnaderna var inte stora. Bidrag till utvandring för invandrare som har rätt att vara i landet är en marginell företeelse i alla tre länderna, vilket indikerar att bidrag av så begränsad storlek inte är särskilt intressanta för målgruppen.

Vilket då också gäller den delen av målgruppen som hade kunnat tänka sig att utvandra med ett högre bidrag. Vi såg att en högre andel

av målgruppen söker det långt högre bidrag som finns i Danmark, och analysen i kapitel 5 indikerade att ungefär hälften av de som utvandrade med bidrag i Danmark, inte skulle ha utvandrat om inget bidrag alls hade funnits.

Särskilt i Tyskland kan knappast begränsad information vara en viktig förklaring till det låga intresset. Där har informationen sedan lång tid tillbaka spridits genom ett vitt nätverk av rådgivningscentra, som många framför allt flyktinginvandrare möter under processen då de söker asyl och då de är nyinvandrade. Vi bör anta att bidraget är väl känt bland åtminstone den delen av målgruppen som har invandrat som flyktingar till Tyskland.

En rimlig förklaring till det låga intresset är att om man får ett bidrag, måste man meddela att man flyttar ut ur landet. Man reducerar – eller i många fall eliminerar – därmed sin möjlighet att ångra beslutet. Informanter från Danmark och IOM har understrukt för utredningen att beslutet att flytta tillbaka till hemlandet är en lång process för många, som kan inkludera och hjälpas av att man gör flera rekognoseringsresor, och sedan kanske också flyttar ”på prov”. En sådan flytt på prov kan i många fall i praktiken göras informellt och inte helt enligt reglerna, utan att man anmäler utflyttning. Medan den som anmäler utflyttning – beroende på reglerna i det specifika landet – antingen fransäger sig möjligheten att komma tillbaka, eller reducerar tidsfristen där det går att komma tillbaka, eller åtminstone tar på sig ett stort administrativt arbete och kanske också bortfall av sociala rättigheter under en period, när den kommer tillbaka. Att gå miste om ett bidrag i tiotusen kronorsklassen förefaller i det sammanhanget vara en ganska liten sak.

Lågt intresse bör därmed vara en rimlig huvudförklaring till det låga antalet berättigade sökande i Sverige. Men vi bör också resa frågan om ifall det finns ytterligare förklaringar. Det var trots allt åtminstone något fler beviljade ansökningar i Norge och Tyskland.

En möjlig förklaring till den skillnaden kan då vara att informationen når ut sämre i Sverige. Vi konstaterade just att den har goda förutsättningar för att nå ut väsentligt bättre i Tyskland. Och i Norge kan vi i alla fall konstatera att även om bidraget verkar ha varit en marginell företeelse på Utlendingsdirektoratet genom åren, verkar den inte ha varit fullt lika marginell som på Migrationsverket i Sverige. Så det ska nog hållas för troligt att informationen om bidraget har nått ut något bättre också i Norge.

Migrationsverket har också under 2023–24 uppmärksammat att inte mycket har gjorts genom åren för att sprida information om bidraget, och har påbörjat ett arbete med att ändra på det. Information på hemsida, sociala medier och internt nätverk har setts över. Internutbildningar har genomförts för anställda som möter invandrare och som möter andra relevanta aktörer i samhället. Flera konferenser och seminarier har genomförts för kommuner, länsstyrelser och frivilligorganisationer. Möjligen syns redan en viss effekt av det, i att det totala antalet ansökningar var högre 2023 än tidigare år. Statistiken avslöjar dock inte ännu om antalet *berättigade* sökande också var väsentligt högre.

6.2 Jämförelsevis många icke-berättigade sökande

Under 2013–2023 har bidraget sökts av cirka tre gånger så många icke-berättigade sökande (det vill säga som fick avslag) som berättigade (som fick bifall). En sådan situation är troligen näst intill alltid ett tecken på ett bristande informationsflöde. Vi får anta att många av de som sökte och i slutändan fick avslag, trodde att de var berättigade till bidrag baserat på den information som de hade när de sökte och deras tolkningar av den.

Detta indikerar en annan typ av bristande informationsflöde än den som redogjordes för under föregående rubrik. Där talades det om att information om bidragets existens kanske inte har nått ut till målgruppen. Nu talar vi om att de som ändå har nåtts av informationen om bidragets existens, i många fall inte verkar ha tillgodogjort sig korrekt information om vilka villkor som ska uppfyllas för att man ska vara berättigad.

Också här har Migrationsverket enligt information uppmärksammat att den information som ges kring ansökan på myndighetens webbplats troligen har varit bristande och den har uppdaterats under 2023. Här kan därför en förbättring, i bemärkelsen att färre icke-berättigade söker, vara att vänta framöver.

I tillägg till detta rapporterar Migrationsverket att det har haft svårigheter med hur det ska tolka regelverket och avgöra vilka som är berättigade till bidrag och inte. Information med bäring på frågan finns i två rapporter från myndigheten: *Redovisning regleringsbrevs-uppdrag 3.2 och 3.3 återvandring* (Migrationsverket, 2023a) och *Tema-*

tisk kvalitetsuppföljning av beslut om återvandringsbidrag 2023 (Migrationsverket, 2023b).

I den förstnämnda rapporten uttrycker Migrationsverket att det har ”behov av ett förtydligande i förordningen [om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land] gällande verkets utredningsskyldighet vid prövningen av ansökningar.” Frågeställningar listas där förtydliganden önskas (här redigerat för att ta upp mindre plats):

- Krävs det att den sökande har ett giltigt hemlandspass?
- Kan en person resa på ett främlingspass eller resedokument utfärdat av Migrationsverket?
- Hur ska Migrationsverket förhålla sig till om det finns en statusförklaring som inte har återkallats?
- Får sökande ha inkomster?
- Vad räknas som inkomst?
- Får den sökande ha skulder?
- Hur ska Migrationsverket kontrollera att det inte finns skulder?
- Hur ska bedömningar av barnets bästa göras och beaktas?
- Hur ska Migrationsverket förhålla sig till eventuellt intresse för Säkerhetspolisen att ta del av information?
- En fråga som kanske inte är helt tydligt formulerad men rör ”Migrationsverkets behov av att kunna göra slagningar i misstankeregistret eller belastningsregistret”.

I den andra rapporten redovisas en fördelning av avslagsskäl för de första 37 ansökningarna som avslogs under 2023. (De anges på ett ställe i rapporten vara 36, men i den detaljerade redovisningen är de 37.) En ansökan kan ha fler än ett avslagsskäl. Vanliga skäl var att den sökande saknade giltig resehandling (15 ansökningar); att den sökande saknade uppehållstillstånd, över huvud taget eller av typ som berättigar till bidrag (12 ansökningar); och att det saknades bokningsbara flyg (8 ansökningar). Totalt 32 av 37 avslag involverade minst ett av de tre skälen. Av övriga 5 sökande var 2 frihetsberövade, 1 hade skulder, 1 hade ej komplett ansökan, och 1 hade inte visat att den tas emot av önskat

land (tolkas av utredningen som att personen hade pass, men ville flytta till ett annat land än det som hade utfärdat passet).

För en stor del av dessa avslag verkar det inte finnas några svåra tolkningsfrågor. Den styrande förordningen är tydlig med att den sökande måste ha uppehållstillstånd och på vilka grunder det tillståndet måste ha givits, för att en person ska vara berättigad till bidrag. Andra öppnar mer för tolkning. Det framgår inte av den styrande förordningen att det måste finnas ett bokningsbart flyg till hemlandet. Som jämförelse uppger informanter i Danmark att sådana situationer där ibland löses genom att ett flyg bokas till ett grannland, och att den resande därifrån får ansvara själv för sista delen av resan. Det har också funnits ett problem på Migrationsverket med att tolka somaliska pass som giltiga resehandlingar, som inte heller verkar ha funnits i Danmark. Det framgår inte av förordningen att skulder ska beaktas. Och frågor om barns bästa eller vilka handlingar som får lämnas ut borde åtminstone till del kunna förväntas hanteras med stöd av myndighetens existerande riktlinjer eller rättsliga ställningstaganden.

Utredningen går inte in mer i dessa detaljfrågor, men konstaterar att det finns tolkningsmarginaler och att Migrationsverket hittills verkar ha hanterat tolkningsfrågorna utan att upprätta någon dokumentation över vad de grundar sina ställningstaganden på, och att det vore lämpligt att ändra på det.

6.3 Avslutande kommentarer

Statistiken över bidrag till utlänningars resor för bosättning i annat land är slående, i att det är så extremt få som har fått bidraget, och samtidigt så hög andel sökande som har fått avslag. Genomgången här ser ut att indikera att det finns åtgärder som skulle kunna påverka de siffrorna något. En del sådana åtgärder har redan genomförts eller håller på att genomföras. Det bör resultera i att mer information, och mer korrekt information, når bidragets målgrupp – förhoppningsvis med följd att fler berättigade och färre icke-berättigade kommer att söka bidraget i framtiden. Samtidigt finns det nog ett arbete som återstår att göra på Migrationsverket med att utarbeta mer genomtänkta och välgrundade bedömningsunderlag och beslutsgrunder.

Utredningen vill påpeka att det verkar finnas viss marginal för att göra det arbetet med en mer generös grundinställning än vad som

hitills verkar ha varit rådande. Intrycket ges att tveksamheter så gott som genomgående har lett till avslag, och det är inte uppenbart var myndigheten har funnit stöd för avslagsgrunder som att det måste finnas ett bokningsbart flyg eller att den sökande inte får ha skulder. Det finns risk för rättsförlust för de som söker om bidrag, om delar av handläggningen och beslutsfattandet inte når upp till de rättssäkerhetskrav som gäller.

Samtidigt finns det ingen indikation på att bättre information och mer genomarbetade beslutsgrunder ska skapa mer än blygsamma förändringar i statistiken. Utblicken till Norge och Tyskland visar på lite fler beviljade och utbetalade bidrag där, men skillnaderna är ändå ganska små. Vi konstaterade i kapitel 3 att det generellt är få invandrare från fattigare länder som vill utvandra från rika västländer, särskilt bland flyktingar. Och vi konstaterade tidigare i det här kapitlet att om man vill utvandra, kan det finnas starka incitament att inledningsvis göra det informellt, i bemärkelsen att inte från början anmäla utflyttning. Bidrag på tio, eller för den delen trettio, tusen kronor kan nog i många fall väga ganska lätt i den ekvationen. Och att ändra på det skulle inte heller öka utvandringen, eftersom vi här talar om sådana som utvandrar ändå. Det skulle bara öka antalet utbetalade bidrag.

7 Offentligfinansiella konsekvenser av ekonomiskt stöd till utvandring

Det här kapitlet avhandlar offentligfinansiella konsekvenser av ekonomiskt stöd till utvandring. Alla beräkningar bortser från om en del flyttar tillbaka till Sverige efter utvandring. Sådana bedöms vara få (se avsnitt 4.2.3), och om bidraget framgångsrikt kan återkrävas har deras utvandring inte haft någon stor ekonomisk påverkan.

7.1 Metodologiska svårigheter

Offentligfinansiella konsekvenser av ett utvandringsbidrag inkluderar å ena sidan kostnaderna för själva bidraget och administrationen av detsamma, och å andra sidan skattningar av vilka intäkter och kostnader som den offentliga sektorn skulle ha haft för de människor som utvandrar på grund av bidragets existens, om bidraget inte hade funnits och de därmed inte hade utvandrat.

Skattningarna av dessa intäkter och kostnader kommer att baseras på de beräkningar som redovisades i rapporten *Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering* (Ruist, 2018); både de publicerade resultaten och mer detaljerade mellansteg i kalkylerna. Här avses beräkningar av den offentliga sektorns intäkter från och kostnader för personer som har invandrat som flyktingar eller anhöriga till flyktingar (mer längre ner om deras relevans i sammanhanget för andra invandrare), och hur dessa varierar med framför allt tid sedan invandring och delvis också ursprungsland.

Beräkningar av den typen innehåller stor osäkerhet. Många anser till och med att de därför inte bör göras. Men hur stor osäkerheten än är i sådana studier, är den ändå liten jämfört med den i de beräkningar som ska göras i det här kapitlet. Det är viktigt att börja med att understryka detta och förklara vad det beror på.

En studie som den ovan studerar en grupp människor, som till exempel alla flyktingar i Sverige. Den använder data på individnivå för att beräkna vilka intäkter som den offentliga sektorn får från den gruppen och vilka kostnader som den har för gruppen. De beräkningarna i sig innehåller begränsade felkällor. Majoriteten av intäkterna och kostnaderna kan skattas med ganska god precision, även om till exempel kostnader för vägar och nationellt försvar får fördelas lika över hela befolkningen i landet och inte på något meningsfullt sätt kan fördelas ut ojämnt.

De större felkällorna i en sådan studie uppstår i stället i nästa steg, när resultaten från beräkningarna ska tolkas som en *effekt* av att gruppen i fråga befinner sig i landet. En tolkning som vi i någon utsträckning måste göra, om det alls ska finnas något syfte med att göra beräkningarna. I det steget finns potentiellt stora felkällor. Som i vilken utsträckning behovet av vägar och försvar verkligen ökar med en hel procent för varje procent som befolkningen ökar genom invandring. Eller i vilken utsträckning som skatteintäkterna från en invandrare skulle ha kommit in ändå om invandraren inte hade varit, men då från en annan person som nu i stället är arbetslös. (Se Ruist, 2018, för en bredare diskussion.)

Men i det här kapitlet ska vi använda de skattningarna, med ovan nämnda effekttolkning, som bas för en beräkning som går ytterligare ett steg längre. Vi ska anta att ett bidrag till utvandring får en del av en invandrargrupp att lämna Sverige, och vi ska ta beräkningarna av effekten av att de är i Sverige, vända plus till minus och minus till plus, och därmed få en beräkning av effekten av att de lämnar. Felkällan av att tolka offentligfinansiellt nettobidrag som effekt kvarstår då på samma sätt som tidigare. Men ytterligare osäkerhet, som är väsentligt större, tillkommer i form av att vi inte vet *vilka* i en invandrargrupp som väljer att utvandra på grund av att de kan få ett bidrag till det.

Beräkningarna av offentligfinansiella konsekvenser är gjorda på stora genomsnitt. Som över alla flyktingar, eller alla flyktingar som har varit ett visst antal år i Sverige, eller alla flyktingar från en viss grupp länder som har varit ett visst antal år i Sverige. Bakom ett resultat som det i ovan nämnda rapport, att en genomsnittlig flyktning kostar den offentliga sektorn i genomsnitt 74 000 kronor per år under sin livstid, finns stor individuell variation. Vissa kostar mycket mer, andra ger nettovinster.

Och vi vet inte vilka individer i den stora variationen som skulle svara på ett bidrag. Något problem motsvarande det finns inte i studien ovan. Vi kan observera alla flyktingar som är här och åtminstone beräkna faktiska intäkter och kostnader som den offentliga sektorn har för dem. Om ett *slumpmässigt* urval av dem skulle utvandra, skulle vi kunna bara vända på den kalkylen och se vilka intäkter och kostnader som därmed försvinner. Men här finns ingen anledning att tro att gruppen som utvandrar ska vara ens i närheten av slumpmässigt selekterad. Här måste därför ytterligare osäkra antaganden göras.

Det finns dock ett visst empiriskt underlag som ger en indikation på hur selektionen till utvandring med bidrag kan se ut. Men det är tunt. Det består av den statistik från det danska systemet som presenterades i avsnitt 4.2.3, och som visade lite om åldersfördelningar på de som utvandrade, samt mycket låga sysselsättningsnivåer. De uppgifterna ger oss indikationer på hur selektionen ser ut, när systemet ser ut som det gör i Danmark: i korta drag att äldre och icke-sysselsatta är överrepresenterade. Beräkningarna i det här kapitlet kommer att byggas på dem. Någon annan empiri finns inte, som kan ge någon indikation på hur selektionen skulle se ut, om systemet skulle se ut på något annat sätt än vad det hittills har gjort i Danmark. Eftersom något annat system än det danska, med mer än marginella bidrag och marginell utvandring, inte har funnits.

7.2 Kostnader för insatsen

7.2.1 Bidragskostnader

I avsnitt 5.2 uppskattades att om en kopia av det danska systemet infördes i Sverige, med en genomsnittlig faktisk bidragsnivå på 350 000 svenska kronor, skulle i normalfallet cirka 1 300 personer per år utvandra. Av dessa skulle cirka 900 utvandra också om bidraget var 150 000 kronor, och cirka 600 också om inget bidrag fanns.

De uppskattade direkta årliga kostnaderna för utbetalade bidrag skulle därmed bli cirka 450 miljoner kronor vid bidragsnivån 350 000 kronor, och cirka 130 miljoner kronor vid nivån 150 000 kronor.

Till detta kommer kostnader för ”reintegrationsbistånd”, som i Danmark för de flesta är 2 800 danska kronor – eller motsvarande 4 200 svenska kronor – per månad resten av livet, för de som utvandrar vid omkring 50–55 års ålder. Dessa tas inte upp som bidragskost-

nader här. De likställs i stället med pensioner/förtidspensioner och subtraheras längre fram i kalkylen från kostnaderna för bland annat sådana om människor inte hade utvandrat.

7.2.2 Kostnader för administration och rådgivning

Till ovanstående kommer administrativa kostnader, för att handlägga bidrag och för rådgivningsfunktioner. Dessa skattas här med hjälp av uppgifter från Danmark och Tyskland.

Enligt informanter vid Köpenhamns kommun har kommunen avsatt "åtminstone motsvarande två årsarbetare" till att arbeta med bidragshandläggning. Kommunen har cirka en tredjedel av alla ärenden i Danmark, så om vi multiplicerar det med tre, och sedan med fyra eftersom vi räknade med fyra gånger så många utvandringar i Sverige (avsnitt 5.2), skulle det bli motsvarande omkring 30 årsarbetare i hela Sverige. Räknat på en kostnad på ungefär en miljon kronor per årsarbetare, blir det 30 miljoner kronor per år i handläggningkostnader.

Rådgivnings- och informationsarbetet hos Dansk Flyktingehjælp hade en budget på 20 miljoner danska kronor exklusive moms år 2023. Om vi multiplicerar det med växelkursen 1,50 och med en fyra gånger så stor volym, blir det 120 miljoner svenska kronor per år.

Fördelningen i dessa skattningar kan tyckas förvånande, med fyra gånger så höga kostnader hos Dansk Flyktingehjælp som för bidragshandläggning. Men den stämmer ganska väl med den bild som utredningen har fått av hur stor del av arbetet i Danmark som faktiskt görs av den icke-statliga organisationen.

Kostnaderna ovan summerar till en skattning på 150 miljoner svenska kronor för administration och rådgivning. Centrala myndigheter har så liten roll i det danska systemet, att deras kostnader behöver vi inte ta hänsyn till.

Informanter från Tyskland anger att den årliga budgeten för det tyska bidraget är cirka 80 miljoner euro, varav cirka två tredjedelar går till själva bidragen och en tredjedel till att handlägga och administrera dem. Det innebär en administrationskostnad på motsvarande ungefär 30 000 svenska kronor per utbetalat bidrag. Multiplicerat med 1 300 bidrag blir det cirka 40 miljoner kronor per år.

Den skattningen kommer då från ett program som i huvudsak riktar sig till personer som inte har tillstånd att stanna i landet. Det

kan säkert göra en viss skillnad i vad det kostar att handlägga, men troligen inte alltför stor. De danska och tyska systemen är likartat uppbyggda organisatoriskt, på punkten att rådgivning och information är separerat från handläggning och administration, vilket gör handläggningsuppgiften relativt smal. Och det stämmer väl med att skattningarna av administrativa kostnader från de två länderna ligger lika varandra: de översätts till 30 respektive 40 miljoner svenska kronor vid 1 300 bidrag.

Från Tyskland har utredningen inte kunnat få någon skattning av vad rådgivningsfunktionen kostar. Det beror främst på att rådgivningsfunktionen ingår i en mycket större uppgift att ge råd till asylsökande och nyanlända invandrare, och det finns ingen separat budget eller kostnadsuppskattning för råd just avseende det här bidraget.

Det är därmed bara från Danmark som vi kan få en uppskattning av en total kostnad för administration och rådgivning: om motsvarande 150 miljoner svenska kronor per år. Och till det kan vi konstatera att informationen från Tyskland stöder den skattningen i den komponent där den kan göra det.

Sammanlagt räknar vi därmed med att den totala årliga kostnaden för bidrag och administration, i ett svenskt system som ser ut som det danska och ger 1 300 utvandringar med bidrag per år, blir cirka $450 + 150 = 600$ miljoner kronor. Om vi räknar med att kostnader för administration är direkt proportionella till antalet bidrag som utbetalas, blir den totala kostnaden vid 900 utvandringar per år ungefär $130 + 100 = 230$ miljoner kronor.

7.3 Nettokostnader om människor inte hade utvandrat

7.3.1 Utvandringsselektion

Den mest osäkra delen i den kalkyl som ska göras här är alltså uppskattningen av hur selektionen ser ut: hur skiljer sig gruppen som skulle utvandra på grund av att ett bidrag fanns, från större grupper av flyktingar eller andra invandrare som det finns beräkningar av offentligfinansiella nettobidrag för?

Den empiri som vi har för att säga någonting om det, är framför allt de bilder som ges i rapporten från Udländige- och Integrationsministeriet (2020), och refererades i avsnitt 4.2.3, av åldersför-

delning och sysselsättning bland de som utvandrar med bidrag från Danmark. Där finns viss variation mellan åren, men en ganska normal situation verkar vara att ungefär 25–35 procent av de som utvandrar är 65 år eller äldre, 30–40 procent är 40–64 år, 15–25 procent är 18–39 år, och 10–25 procent är under 18 år. Och 15–20 procent av de i arbetsför ålder var sysselsatta ett år före utvandring.

Baserat på det kommer följande antaganden att göras om de som utvandrar i kalkylerna: Varje ålder i heltal år från 1 till 40 innehas av 1 procent vardera. Varje ålder från 41 till 65 år innehas av 1,2 procent vardera. Och varje ålder från 66 till 85 innehas av 1,5 procent vardera. Över 85 års ålder antas utvandringen vara noll. I åldrarna 20–64 år antas 15–20 procent vara sysselsatta, medan ingen är sysselsatt i lägre eller högre åldrar.

Vi har inte något tillräckligt bra empiriskt underlag för att försöka differentiera här mellan de som utvandrar på grund av att bidraget finns, och de som skulle ha utvandrat också utan bidrag. Informanter indikerar att äldre nog svarar lite starkare på bidraget än yngre. Det samma kan också anas i att bosnier (varav stora delar är äldre) ser ut att ha svarat särskilt tydligt på bidragshöjningen 2010. Men det är mest indikationer, och inget som vi här försöker differentiera utifrån.

7.3.2 Nettokostnader i Sverige för den selekterade gruppen

Olika invandrargrupper

Den offentliga sektorn i Sverige får i genomsnitt mycket olika nettobidrag från olika invandrargrupper. Invandrare från Västeuropa ser ut att ge i genomsnitt mycket positiva nettobidrag, invandrare från Östeuropa sedan EU-utvidgningen ser ut att ge nettobidrag ganska nära noll, och flyktinginvandrare ser ut att utgöra betydande nettokostnader. Skillnaderna, i de kalkyler som har gjorts, beror nästan helt på skillnader mellan grupper i sysselsättning och inkomster. Ålder vid invandring spelar också stor roll för invandrades förväntade framtida nettobidrag till den offentliga sektorn. (Ruist, 2013, 2018; Ekberg, 2009)

För att beräkna de implicerade effekterna på den offentliga sektorns finanser av att en grupp utvandrar, vill vi matcha den grupp som utvandrar till existerande bilder av hur nettobidrag till offentlig sektor hänger samman med ålder och sysselsättning/inkomst. De mycket

låga sysselsättningsnivåer som vi utgår ifrån, talar för att vi då ska hämta skattningar av nettobidrag i Sverige från studier av flykting-
invandrare. Det är framför allt där som vi kan hitta så låga sysselsättningsnivåer. Förvisso är en stor del av utvandrarerna i den danska gruppen med så låg sysselsättning inte flyktingar, men det är inte nödvändigtvis viktigt här. För det är sysselsättningsstatusen, inte flyktingstatusen, som är avgörande för de kalkylerade nettobidragen till offentlig sektor.

Vi kommer alltså att beräkna vad nettokostnaden för offentlig sektor för de som utvandrar på grund av bidragets existens skulle ha varit, om dessa hade stannat i Sverige. Och vi ska göra det genom att utgå från tidigare resultat som är specifika för flyktingar, men som ska ses som nästan lika relevanta för vilken grupp som helst på motsvarande sysselsättnings-/inkomstnivåer.

I utredningens direktiv önskas att hänsyn här ska tas till skillnader mellan ursprungsländer. Men sysselsättningen och inkomsternas helt dominerande betydelse för kalkylerna lämnar i princip inget utrymme för det. Ruist (2018) och andra har visat stora skillnader i sysselsättning och inkomstnivåer för flyktinggrupper från olika länder. Dessa skillnader skapar i sin tur stora skillnader i offentligfinansiella nettobidrag. Men de skillnaderna förklaras då av skillnaderna i sysselsättning och inkomster. Så när vi väl har sagt att vi studerar en grupp som har en viss sysselsättning, vilket vi måste göra här för att de följande kalkylerna ska kunna bli meningsfulla, kan det inte tillföra någonting till kalkylerna att ta hänsyn till ursprungsland utöver det.

Det hade kunnat tillföra någonting, om vi hade kunnat se tydliga skillnader i sysselsättning mellan olika grupper som utvandrar från Danmark, och tydliga samband mellan de skillnaderna och motsvarande ursprungslands-grupperns genomsnittliga sysselsättningsnivåer i Sverige. Men det kan vi inte. Figur 13 i Utländige- och Integrationsministeriet (2020) visar sysselsättningskillnader mellan grupper i förvärsarbetande ålder. Men de är baserade på för små tal för att vara statistiskt trovärdiga, och mönstren avseende ursprungsländer ser inte alls ut som (de statistiskt långt starkare) i Ruist (2018). Till exempel hade de med ursprung i Bosnien som utvandrade från Danmark lägre sysselsättning än de med ursprung i Irak och Somalia, medan det motsatta gäller för motsvarande grupper som helhet i Sverige.

Vi har därmed inget empiriskt underlag för att göra annat än att anta en sysselsättningsfrekvens som gäller för den totala gruppen som utvandrar, och anse att de beräkningar som följer på den är lika

relevanta för alla, oavsett uppehållsgrund och ursprungsland. Och vi har inte heller någon egentlig anledning att tro att det skulle ha spelat stor roll om vi hade haft ett fylligare empiriskt underlag. Det danska underlaget visar tydligt att det framför allt är de som det inte har gått bra för på arbetsmarknaden som väljer att utvandra med bidrag. Det talar för att genomsnittligt sämre arbetsmarknadsutfall för en grupp (definierad till exempel utifrån ursprungsland) som helhet bör vara en faktor som verkar för större benägenhet att utvandra för den gruppen. Det bör alltså bli högre utvandring från den gruppen som helhet, men inte högre vid ett givet arbetsmarknadsutfall.

Skattningar per person

Vi kommer att räkna med att om invandrade personer som skulle använda ett bidrag för att utvandra, i stället hade blivit kvar, hade den offentliga sektorns årliga nettokostnader för dem sett ut som nedan, som funktion av deras ålder:

- 1–19 år: 160 000 kronor
- 20–49 år: 120 000 kronor
- 50–65 år: 70 000 kronor
- 66+ år: 165 000 kronor.

Dessa belopp har beräknats utifrån resultat från Ruist (2018), samt i flera fall från det mer detaljerade underlaget bakom de resultat som redovisas i den rapporten. Hur beräkningarna har gått till förklaras nedan. Beräkningarna är avsiktligt grova. Det hade gått att försöka förfina dem på flera sätt, men det danska empiriska underlaget som de utgår ifrån är i sig inte tillräckligt fint för att motivera några finare beräkningar. Poängen här är att ge en känsla för storleksordningar, inte att försöka påstå att ett värde som har skattats till 160 000 kronor inte lika gärna kunde ha varit 170 000 eller 140 000.

0–19 år

Värdet för 0–19 år motsvarar genomsnittet för personer i det åldersintervallet i Sverige, som inte skiljer sig mycket åt mellan infödda och olika grupper av invandrare.

20–65 år

Värdena för 20–65 år har kalibrerats mot de förväntade sysselsättningsnivåerna i Sverige. Beräkningarna bakom Ruist (2018) innehåller en stor mängd sysselsättningsmått för olika flyktinggrupper beroende på tid sedan invandring och ursprungsland. Dessa skattningar är dock inte direkt kopplade till de offentligfinansiella beräkningarna i samma rapport, så det går inte att direkt utläsa en skattning av genomsnittliga offentligfinansiella nettobidrag för en grupp med en viss sysselsättningsfrekvens. Men det går att se kopplingen ganska väl.

De invandrare i förvärvsarbetsande ålder som har fått bidrag för att utvandra från Danmark har alltså, ett år före utvandring, haft en sysselsättningsfrekvens på 15–20 procent. Det är mycket lågt, också med flyktingars mått mätt. Sysselsättningsfrekvenser i Sverige för hela gruppen flyktingar brukar rapporteras runt 60 procent eller lite högre än så. Så det är tydligt att de som väljer att utvandra i hög utsträckning är sådana som det har gått relativt dåligt för på arbetsmarknaden.

Vi bör dock inte gå så långt som till att anta att gruppen skulle ha legat kvar på fullt så låg sysselsättning om den inte hade utvandrat. Flyktingars sysselsättning totalt sett utvecklas alltid starkt positivt över tid. Och även om den grupp som utvandrar till stor del verkar bestå av sådana som inte har varit del av den positiva utvecklingen, bör det rimligaste antagandet vara att det skulle ha gått lite bättre över längre tid också för dem, om än inte så bra som för en genomsnittlig grupp flyktingar. Dessutom kan de 15–20 procenten vara extra låga för att delar av gruppen ett år före utvandring redan har bestämt sig för att utvandra, och därför har slutat anstränga sig för att få jobb. De skulle säkert aldrig ha kommit i närheten av ovan nämnda 60 procent eller högre, men en del högre än 15–20 verkar rimligast att anta.

Vi antar därför i de vidare kalkylerna att de i förvärvsarbetsande ålder som skulle utvandra med ett bidrag likt det danska i Sverige, skulle ha haft en genomsnittlig sysselsättning på 25–30 procent under sin tid i förvärvsarbetsande ålder, om de hade blivit kvar. I Ruist (2018:

figurerna A.13 och A.14) motsvarar det nivån för gruppen som i de offentligfinansiella kalkylerna kallas för ”låg potential” (det vill säga flyktingar från Irak och Somalia) som invandrade 2006–2010, efter fem år i Sverige (genomsnitt mellan cirka 40 procent för män och en bit under 20 procent för kvinnor). Eller nivån för den totala gruppen flyktingar som invandrade 2011–2014 efter tre år i Sverige (också genomsnitt mellan cirka 40 procent för män och en bit under 20 procent för kvinnor). (Tidsperioderna för invandring sätts här för att sysselsättningen ska observeras så nära 2015 som möjligt, eftersom de offentligfinansiella kalkylerna i den rapporten bygger helt på uppgifter från det året.)

I underlaget till de offentligfinansiella kalkylerna är den offentliga sektorns årliga nettokostnader för var och en av de två grupperna i genomsnitt 120 000 kronor per person. Den siffran kommer vi därför att utgå ifrån är relevant för de som är i förvärvsarbetande åldrar. För de från 50 år och uppåt minskas dock beloppet med 50 000 kronor, vilket motsvarar värdet på det danska reintegrationsbiståndet på 2 800 danska kronor per månad.

Alla beräkningar i detta åldersintervall bortser från mortalitet.

66+ (eller 66–85) år

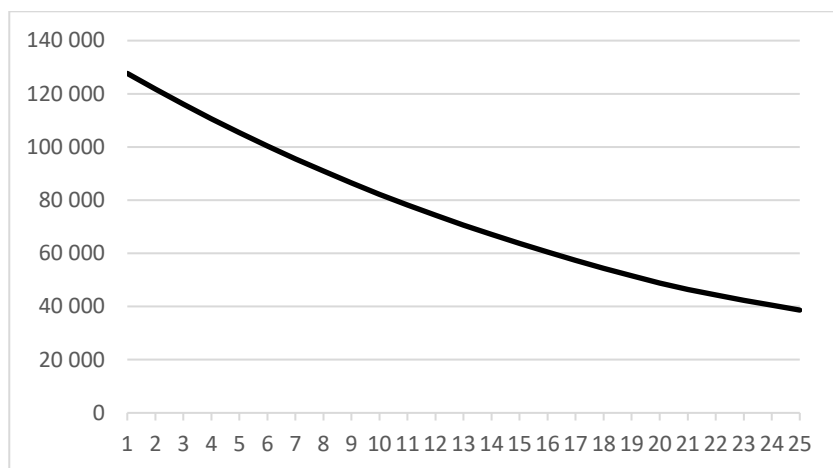
Enligt beräkningsunderlaget från Ruist (2018) är den förväntade totala offentligfinansiella nettokostnaden för en flykting från 66 års ålder och resten av livet cirka 4,3 miljoner kronor. För att förenkla beräkningarna nedan sprids den kostnaden ut över 20 levnadsår, mellan 66 och 85 års ålder. (Alla förväntas alltså leva till exakt 85 år.) Det blir cirka 215 000 kronor per år. Från det subtraheras 50 000 kronor som motsvarar reintegrationsbiståndet, vilket ger en nettokostnad på 165 000 kronor per år.

Genomsnitt över tid

De beräknade genomsnittliga nettokostnaderna varierar alltså mellan 70 000 och 165 000 kronor per person och år, beroende på ålder. Om vi sätter ihop de värdena med den antagna åldersfördelningen hos utvandrare med bidrag som redovisades tidigare, kan vi beräkna en genomsnittlig årlig nettokostnad per utvandrad person, per antal år

sedan utvandring. De resultaten visas i figur 7.1, gjorda med en diskonteringsränta på 3 procent. Vi ser att de faller från cirka 128 000 kronor det första året efter utvandring till cirka 40 000 kronor 25 år efter utvandring. Den främsta orsaken till att värdena faller över tid är mortalitet och den näst främsta är diskontering. Rörelser mellan åldersgrupper spelar förhållandevis liten roll.

Figur 7.1 Kontrafaktisk årlig nettokostnad (kronor) per person och antal år sedan utvandring



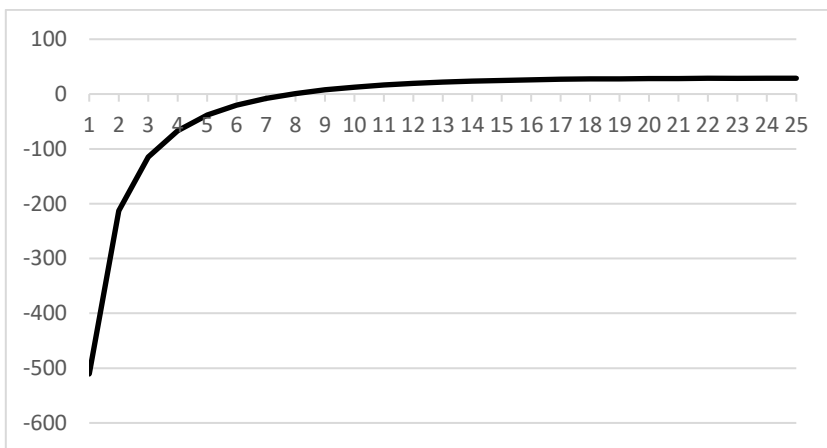
7.4 Beräknade nettoeffekter

Vi utgår alltså från ett bidrag som får 1 300 personer per år att utvandra, varav 600 skulle ha gjort det även om inget bidrag hade funnits. Nettoeffekten av det bidragets existens, jämfört med en situation utan något bidrag alls, ges av skillnaden mellan de totala bidragsutbetalningarna till de 1 300 per år, och de förväntade nettokostnaderna i Sverige om de 1 300 – 600 = 700 hade blivit kvar. Alla underlag som behövs för att kunna göra den kalkylen har presenterats ovan, i form av bidragsstorlekar, de utvandrandes åldersfördelning, och förväntade nettokostnader i Sverige beroende på ålder. Nu återstår bara att sätta ihop dem.

7.4.1 Beräkningar för en kohort som utvandrar ett visst år

Vi förväntar oss att varje år utvandrar en kohort på 1 300 personer med bidrag, till en total direkt kostnad om 600 miljoner kronor. För en sådan kohort följer därefter en årlig nettobesparing för den offentliga sektorn, som är lika med de årliga värdena i figur 7.1 multiplicerade med de 700 personer som inte hade utvandrat om bidraget inte hade funnits. Nettoresultatet per år av det, som funktion av antalet år sedan kohortens utvandring, visas i figur 7.2. Värdena i figuren ska förstås enligt följande. Bidraget betalas ut år 0, och de första övriga effekterna uppträder år 1. Vid varje antal år sedan utvandring, summeras alla ditills ackumulerade intäkter och kostnader, och resultatet divideras med antalet år som har gått för att ge värdena som visas i figuren. Värdena visar därmed den genomsnittliga effekten av kohortens utvandring per år för den offentliga sektorn, beräknat över det antal år som har gått vid varje tidpunkt.

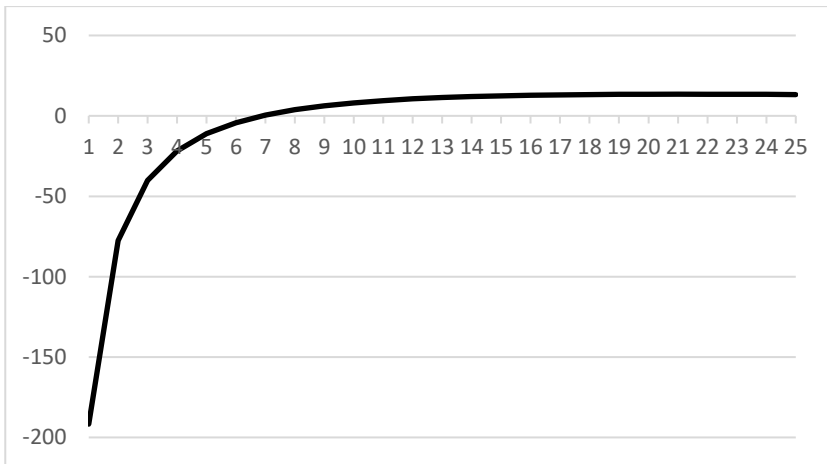
Figur 7.2 Ackumulerad offentligfinansiell nettoeffekt (miljoner kronor) dividerad med antal år sedan utvandring, för kohort som utvandrar ett visst år



Vi ser då att över de första 7 åren efter utvandring är insatsen till varje kohort en nettoförlust. Nettovinst uppträder år 8, och planar ganska snabbt ut på cirka 28 miljoner kronor per år över respektive utvärderad tidsperiod, där den ligger ganska stilla också efter så lång tid som 25 år.

Motsvarande resultat beräknade på den lägre bidragsnivån 130 000 kronor och årliga utvandringen med bidrag om 900 personer visas i figur 7.3. Här uppträder nettovinst för kohorten efter 7 år i stället för 8, och nettovinsten per år planar ut vid ungefär hälften av värdet vid den högre bidragsnivån: omkring 13 miljoner kronor.

Figur 7.3 Ackumulerad offentligfinansiell nettoeffekt (miljoner kronor) dividerad med antal år sedan utvandring, för kohort som utvandrar ett visst år: låg nivå



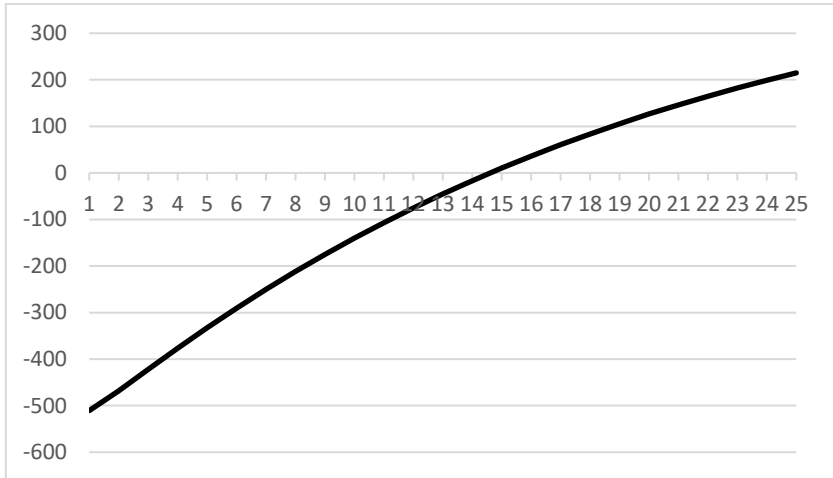
7.4.2 Beräkningar för insatsen som helhet

För att beräkna den totala nettoeffekten per år av hela insatsen, som funktion av antalet år sedan dess införande, adderas de resultat som visades i figur 7.2 för på varandra följande kohorter som har utvandrat, fortsatt med en diskonteringsränta på 3 procent. Därmed ges den genomsnittliga effekten av systemets införande per år för den offentliga sektorn, beräknat över det antal år som har gått vid varje tidpunkt. Resultaten visas i figur 7.4.

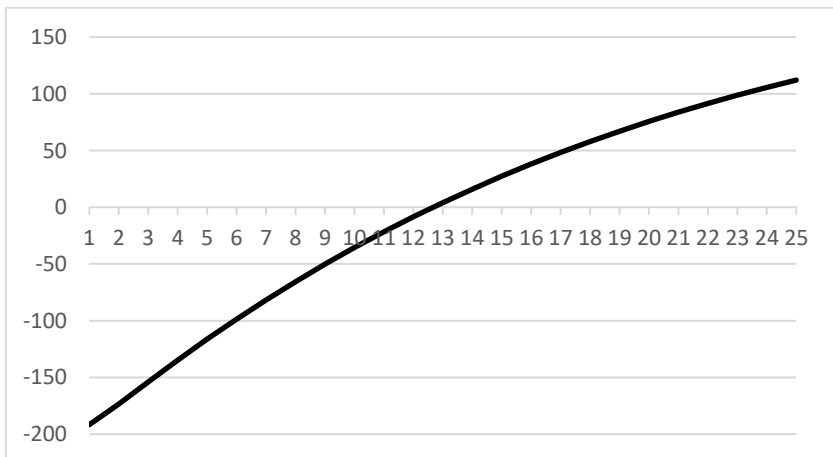
Enligt figuren tar det 15 år efter införande innan systemet genererar sin första krona i vinst. Över de första 5 åren genererar det en nettoförlust på drygt 300 miljoner kronor per år. Efter 25 år har det sammanlagt genererat en nettovinst på omkring 200 miljoner kronor per år.

Motsvarande resultat vid den lägre bidragsnivån visas i figur 7.5. Här uppträder nettovinst efter 13 år, och nettovinsten efter 25 år är omkring hälften av vid den högre bidragsnivån.

Figur 7.4 Ackumulerad offentligfinansiell nettoeffekt (miljoner kronor) från insatsen som helhet, dividerad med antal år sedan införande

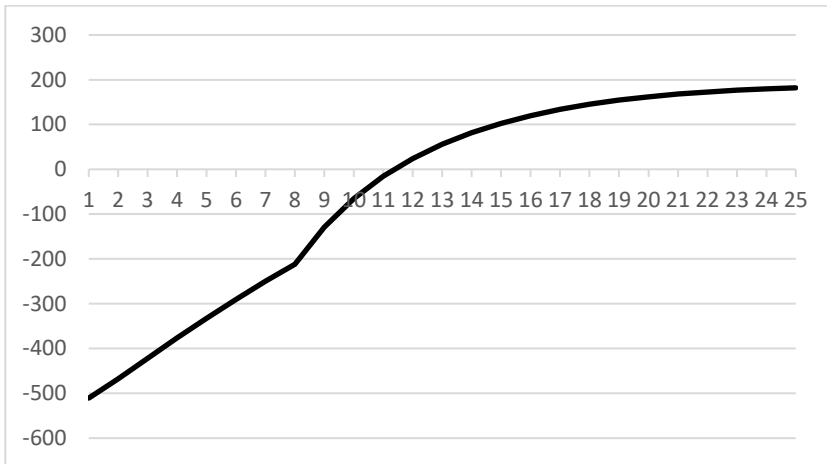


Figur 7.5 Ackumulerad offentligfinansiell nettoeffekt (miljoner kronor) från insatsen som helhet, dividerad med antal år sedan införande: låg nivå



Slutligen illustreras i figur 7.6 ett scenario där systemet införs (med den höga bidragsnivån) och sedan behålls i exakt åtta år och därefter avvecklas. Bidrag betalas alltså ut åren 0–7. Det scenariot ger något högre nettovinst på mellan 9 och 22 års sikt, men lägre därefter, än grundscenariot. Brytpunkten $8 + 15 = 23$ år är given av att systemet upphör år 8, och att det tar 15 år för det att ge vinst (se figur 7.4). Att ta bort systemet ett visst år är därmed alltid lönsamt över de därpå följande 14 åren, men olönsamt på längre sikt än så. Det gäller oavsett hur länge det har funnits när det tas bort.

Figur 7.6 Ackumulerad offentligfinansiell nettoeffekt (miljoner kronor) från insatsen som helhet, dividerad med antal år sedan införande: insats som existerar i åtta år



7.4.3 Avslutande kommentarer

Osäkerheten i de beräkningar som har redovisats här är stor. Alla värden som har gått in i beräkningarna har baserats på ett empiriskt underlag, från i första hand Utländige- och Integrationsministeriet (2020) avseende ålder och sysselsättning hos de som utvandrar, och Ruist (2018) avseende offentligfinansiella nettobidrag beroende på ålder och sysselsättning. Så inga ingående värden är tagna helt ur luften, men med det sagt är osäkerhetsmarginalen fortfarande stor.

Den är så stor, och svårbedömd, att inga försök görs här att bedöma hur stor den faktiskt är. Inga känslighetsanalyser eller försök att producera uppskattningar av storlek på felmarginaler görs. Vi har

inget relevant underlag att basera sådana på. De skattningar som har presenterats här är de bästa som utredningen har kunnat åstadkomma. De är osäkra, och det är svårt att säga någonting om hur mycket fel de i värsta fall skulle kunna vara.

De skattningarna säger då att det tar 15 år från införande innan ett system enligt dansk modell och med ett utvandringsbidrag på i genomsnitt 350 000 svenska kronor går med vinst, och att det på 25 års sikt skapar en vinst på omkring 200 miljoner kronor per år. Värdet 200 miljoner kronor per år kan sättas i perspektiv som motsvarande tre till fyra promille av uppskattningen av den totala offentligfinansiella omfördelningen till Sveriges totala flyktingbefolkning år 2018 i Ruist (2018).

8 Övriga konsekvenser av ekonomiskt stöd till utvandring

I det här kapitlet analyseras möjliga samhällliga och samhällsekonomiska konsekvenser av ekonomiskt stöd till utvandring, utöver de direkta offentligfinansiella som analyserades i förra kapitlet. Vilka konsekvenser som framstår som tänkbara beror i hög grad av hur ett ekonomiskt stöd motiveras och utformas. Samtidigt talar olika motiv för olika utformning. Kapitlet inleds därför med en genomgång av hur ett bidrag kan motiveras, och hur utformningen beror av motiveringen. Därefter presenteras en konsekvensanalys som tar hänsyn till motivering och utformning.

8.1 Mål och utformning

Utredningens direktiv framhåller att det finns två centrala mål med ett bidrag till invandrades utvandring. Samma två mål är också de som har återkommit i så gott som allt relevant material som utredningen har tagit del av i relation till det danska bidraget: i skrivna källor liksom i intervjuer. Vi ska kalla dem för det *sociala* målet och det *offentligfinansiella* målet. Målen och vilka bidragsutformningar som respektive mål talar för beskrivs nedan, som underlag för den vidare analysen.

8.1.1 Det sociala målet

Det sociala målet är att bidraget ska göra gott för mottagaren. Mottagaren har en önskan att lämna Sverige, men har kanske inte råd, eller är osäker på om den har råd. Ett bidrag kan då göra det möjligt för den att realisera sin önskan.

Ur den målsättningen kan härledas några frågor och slutsatser om hur ett bidrag bör utformas, som redogörs för nedan. Redogörelsen handlar om vad målet talar *för*, inte *emot*. Om det sägs att målet talar för A men inte för B, betyder det inte – om så inte specifikt anges – att målet talar *emot* B, i bemärkelsen att B skulle vara ett hinder för uppfyllelse av målet.

Avgränsning av målgruppen

Ett bidrag till att kunna flytta utomlands kan ha ett socialt och ekonomiskt värde för vilken mottagare som helst, infödd så väl som invandrad. Därmed skulle, om möjligheten att flytta utomlands ansågs angelägen nog för alla typer av mottagare, det sociala målet kunna motivera ett bidrag som skulle kunna sökas av alla människor som är bosatta i Sverige.

Det är dock lätt att argumentera för att målet skulle vara över lag mer socialt angeläget för invandrare än för infödda, varför målet också kan motivera ett bidrag som bara kan ges till invandrare. Det är allra tydligast när vi specifikt avser att flytta till ett *hemland*. Här finns en angelägenhet som per definition bara omfattar invandrare. Hemlandet har en stark social och emotionell betydelse i många människors liv, och vi kan anse att det har en särskild angelägenhet att en människa som inte bor i sitt hemland ska få möjlighet att flytta tillbaka dit. Ett bidrag som begränsades till den särskilt angelägna situationen att kunna flytta till hemlandet, skulle per definition endast kunna omfatta invandrare, eftersom infödda bor i sitt hemland i dag.

Om vi i stället avser ett bidrag till flytt till ett annat land generellt, inte bara till hemlandet, är det mindre generell skillnad i angelägenhet mellan infödda och invandrare. Det finns dock någon grund för att argumentera för att angelägenheten generellt skulle vara större för invandrare också då, i att invandrare som grupp rimligen har större grund än infödda för att komma till slutsatsen att Sverige inte är rätt plats på jorden för dem. Som infödd har man i regel sedan födseln formats till att känna sig hemma i det svenska samhället. Som invandrare har man inte det, och det skulle kunna tala för en större angelägenhet i att hjälpa invandrare med möjligheten till att göra ett nytt försök att leva på en annan plats – även när den platsen inte är hemlandet.

Därtill kan det anses olika angeläget att få den här möjligheten för olika typer av invandrare. Mest angeläget anser vi troligen att det är för den som har kommit till Sverige som flykting (ordet flykting inkluderar i det här avsnittet också de som har invandrat som anhöriga till flyktingar). Om bidraget begränsas till flytt till hemlandet, kan det anses extra angeläget eftersom flyktingar som grupp gjorde ett mindre frivilligt val än andra migranter att lämna hemlandet. Man kan på ett annat sätt, för andra migranter, resonera som att de valde att lämna hemlandet av fri vilja och nu själva får stå för konsekvenserna av det beslutet. Men också om bidraget inte begränsas till flytt till just hemlandet, kan det anses extra angeläget för flyktingar. De får nog i allmänhet sägas ha valt Sverige mindre frivilligt och ofta baserat på sämre information än andra migranter, och det bör därmed vara rimligt om de i större utsträckning senare kommer till slutsatsen att det kanske inte var rätt val.

Bland de migranter som inte är flyktingar, kan man vidare resonera som att det kan finnas en skillnad i angelägenhet mellan å ena sidan de som har invandrat för arbete eller studier, och å andra sidan de som har gjort det som anhöriga (till infödda eller till invandrare som inte är flyktingar). De som kom för arbete kom just för de möjligheter som deras migration väntades innebära på arbetsmarknaden, och de bör ha haft möjlighet att därefter utan problem spara till att kunna lämna Sverige. Och för de som kom för studier bör det ha funnits med i deras budget från början, eftersom studier är temporära. (Många studier har dessutom finansierats av stipendier där hemresan ingår i budgeten.)

De som däremot kom som anhöriga, kom inte på grund av sina egna möjligheter på arbetsmarknaden och har kanske aldrig haft några bra verktyg för att ta sig in på den. Och deras beslut att flytta till Sverige påverkades inte heller nödvändigtvis av att de på något sätt såg framför sig att de skulle passa särskilt bra in i just Sverige, bortom att det var där som personen som de hade en relation till bodde. Särskilt i de fall där relationen till den personen senare har tagit slut, kan det ge en extra angelägenhet till deras möjlighet att kunna lämna landet.

Här kan också i vissa fall maktrelationer inom en relation spela in, i att alla kanske inte har givits möjlighet att till exempel lägga undan pengar till att flytta hem i händelse av skilsmässa eller separation. Och den som har invandrat som anhörig är i många fall i en extra svag maktposition i sin relation, då den kan vara helt beroende av sin

partner både legalt för uppehållet i landet, och för sina sociala och administrativa kontakter i samhället. Detta har framhållits i utredningens intervjuer i Danmark, där ett antal människor som har anhöriginvandrat från framför allt Thailand sedan har sökt och fått bidrag för att flytta tillbaka dit.

En faktor som däremot inte talar för någon skillnad i angelägenhet mellan olika invandrare, är om dessa efter en tid i Sverige har givits svenskt medborgarskap eller inte. Saker som kan ha varit grund för att medborgarskapet gavs, som egenförsörjning, kan påverka vad vi anser som mer eller mindre angeläget. Men knappast i någon större utsträckning medborgarskapet i sig.

Sammantaget har vi här identifierat två dimensioner där det sociala målet kan tala för olika möjliga avgränsningar av målgruppen, där skillnaderna består i hur mycket bidraget begränsas till att omfatta de mest angelägna fallen. Den ena dimensionen skapar fyra möjliga utformningar: att bidrag ska ges till endast flyktingar, flyktingar plus anhöriginvandrare, alla invandrare, eller alla invandrare och infödda. Den andra dimensionen skapar två möjligheter: att bidrag ska ges till all flytt utomlands, eller endast vid flytt till hemlandet. Det ger sju möjliga avgränsningar (inte åtta, eftersom utformningen med endast hemlandet per definition inte kan omfatta infödda).

Dessa sju avgränsningar sammanfattas i tabell 8.1. De har ordnats i tabellen så att fältet längst upp till vänster representerar den skarpaste avgränsningen till bara de allra mest angelägna, och förflyttningar till höger eller nedåt representerar utvidgningar av målgruppen. De fyra i dag existerande bidrag som redovisades i kapitel 4 har så gott det går placerats in i tabellen. Två saker bör kommenteras angående inplaceringen. Bidraget i Tyskland kan ges till alla invandrare från icke-EU-länder. Och bidraget i Danmark inkluderar också en avgränsad grupp arbetskraftsinvandrare: de som kom före lagändringen 1983. Sistnämnda illustreras med placeringen av Danmark långt till höger i sitt fält.

Tabell 8.1 Olika avgränsningar av målgrupp

	Flyktingar	Flyktingar + anhöriginvandrare	Alla invandrare	Invandrare + infödda
Endast flytt till hemland	Norge			XXXXXXXXXX
Flytt till alla länder	Sverige	Danmark	Tyskland	

Med den här framställningen menas att det finns sju olika avgränsningar av målgruppen som alla rimligen kan motiveras av det sociala målet – beroende på hur skarpt man vill avgränsa målgruppen till bara de mest angelägna. Det menas inte att andra avgränsningar än dessa sju skulle vara oförenliga med det sociala målet; bara att andra än dessa skulle behöva motiveras av någonting mer eller annat än det målet.

Bidragets storlek

Det sociala målet får i sig anses kunna motivera endast *lägre* bidragsnivåer, ungefär i nivå med dagens svenska bidrag, eller kanske lite högre än så. Det sociala målet handlar om att det är angeläget att en person alls ska ha möjlighet att flytta. Så angeläget att staten ska bistå med det, för mottagarens skull. För att med hänvisning till det målet motivera högre nivåer, skulle vi då behöva anse att det skulle vara mer socialt angeläget att utvandrare får pengar till mer än det i sammanhanget absolut nödvändigaste, än att till exempel mottagare av ekonomiskt bistånd i Sverige får detsamma. Och det anser vi nog inte.

Det betyder inte heller att högre nivåer skulle stå i vägen för uppfyllnad av det sociala målet. Det betyder bara att högre nivåer i så fall behöver motiveras av något annat syfte.

8.1.2 Det offentligfinansiella målet

Det offentligfinansiella målet går ut på att Sveriges offentliga finanser ska tjäna ekonomiskt på bidraget. För att uppfylla målet, behöver bidraget utformas så att de som utflyttar på grund av att bidraget finns, skulle ha inneburit en sammantagen nettokostnad för Sveriges offentliga finanser om de i stället hade stannat kvar. Och den nettokostnaden behöver vara större än de totala bidragsutbetalningarna, inklusive till de som skulle ha flyttat även om bidraget inte fanns.

Avgränsning av målgruppen

Det offentligfinansiella målet implicerar, till skillnad från det sociala, inga *principiella* grunder för avgränsning av målgruppen. Om ekvationen i föregående stycke kunde förväntas gå ihop för ett bidrag

som riktades till alla människor som ville flytta från Sverige, infödda så väl som invandrare och oavsett om destinationen var ett hemland eller ett annat land, skulle målet kunna uppfyllas med en sådan allomfattande målgruppsavgränsning.

Det är dock osannolikt att ekvationen skulle gå ihop med en sådan målgrupp. Möjlighet till måluppfyllnad kräver troligen en medveten avgränsning av målgruppen. Och den avgränsningen behöver vara *empiriskt*, till skillnad från principiellt, grundad. Målgruppen behöver utformas så att empiriska resultat gör det troligt att offentligfinansiell vinst kommer att uppträda.

Resultaten i förra kapitlet talade för att måluppfyllnad här troligen kan uppnås med en avgränsning lik den danska, som i första hand inriktas mot flyktingar, anhöriginvandrare och i praktiken *äldre* arbeidskraftsinvandrare. Måluppfyllnad påverkas inte av om destinationslandet är ett hemland eller ett annat land; det är bara att mottagaren flyttar från Sverige som spelar roll.

Bidragets storlek

Det offentligfinansiella målet är principiellt också avseende bidragets storlek. Det kan i princip motivera hur höga eller låga bidrag som helst, helt beroende på hur de förväntade offentligfinansiella effekterna ser ut vid olika bidragsnivåer. Analysen i förra kapitlet indikerade att måluppfyllnad troligen kan uppnås vid det danska bidragets kombination av bidragsstorlek och målgruppsavgränsning. Och att det bör kunna uppnås, men i lite lägre grad, vid ungefär samma målgrupp och ett lägre bidrag. Vad som händer vid väsentligt högre bidrag har vi inget bra underlag för att försöka uttala oss om. Och vid riktigt låga bidrag bör alla typer av effekter förväntas bli små.

8.1.3 Avslutande kommentarer

Genomgången här har dragit slutsatsen att det sociala målet är förenligt med en rad olika avgränsningar av målgruppen. Flera av dessa avgränsningar är sannolikt (den frågan är empirisk) också förenliga med det offentligfinansiella målet. Det finns alltså, sannolikt, flera olika avgränsningar som skulle kunna göras med uttalat syfte att uppnå det ena, det andra, eller båda målen.

När det gäller bidragets storlek är de båda målen inte lika samstämmiga. Här menas att det sociala målet bara kan användas som motiv för bidrag av mindre storlek. Mottagarnas egen ekonomiska och sociala situation, skulle knappast i allmänhetens ögon ses som giltigt motiv till att grupper som vill flytta till andra länder skulle vara mer förtjänta av flera hundra tusen kronor extra per person i offentligt bidrag, än vad andra på olika sätt behövande grupper i samhället skulle vara. Högre bidrag kan därmed bara motiveras utifrån önskan att uppfylla (också) det offentligfinansiella målet. Och det gäller både om den motiveringen görs explicit och om den inte gör det. Om ett högt bidrag införs kommer, även om så inte uttryckligen anges, det offentligfinansiella målet att uppfattas som motiveringen därtill. Detta har viss betydelse för konsekvensanalyserna nedan.

8.2 Konsekvensanalyser

Om ett utvandringsbidrag utformas enbart med hänsyn till det sociala målet uppstår, enligt utredningens bedömning, inga stora konsekvenser av någon art, varken offentligfinansiella eller andra. Antalet personer som skulle nyttja bidraget skulle med all sannolikhet vara likasom i dag lågt; de flesta som skulle nyttja det skulle ha flyttat även om det inte hade funnits; de totala omsatta pengavolymerna skulle bli små; och inga stora principiella svårigheter skulle uppstå.

De konsekvensanalyser som ska presenteras här fokuserar därför på konsekvenser som kan uppstå om ett bidrag utformas helt eller delvis med hänsyn till (också) det offentligfinansiella målet. Tre områden där konsekvenser kan uppstå diskuteras: samhällets integration, upplevd rättvisa, och ekonomisk påverkan på tredje part.

8.2.1 Samhällets integration

Ett utvandringsbidrag som utformas helt eller delvis med sikte på det offentligfinansiella målet, riskerar enligt utredningens bedömning att få negativa konsekvenser för invandrares integration i samhället. Ett sådant bidrag skickar en signal till bidragets målgrupp att den är oönskad i Sverige – till den grad att staten till och med är villig att betala höga belopp för att bli av med delar av den.

Det kan knappast undvikas att en sådan signal verkar negativt på målgruppens vilja – och syn på sina egna möjligheter – att bli en integrerad del av det svenska samhället. Få vill bli medlemmar i en grupp som tydligt uttalar att den inte vill ha dem som medlemmar. Det skulle kunna få konsekvenser som lägre arbetskraftsdeltagande och högre brottslighet i de grupper av invandrare som bidraget skulle riktas mot.

Det bör inte heller uteslutas att negativa konsekvenser för känslan av samhörighet inom samhällets kollektiv kan uppstå också bland andra än bidragets målgrupp, inklusive bland infödda. Om det görs tydligt att vissa medlemmar av kollektivet egentligen inte är välkomna att vara medlemmar, kan den allmänna bilden av hur mycket kollektivet verkligen är ett kollektiv påverkas. Det skulle kunna påverka den allmänna viljan att bidra till kollektivet, och acceptansen för kollektivet som utgångspunkt för politiska beslut och ekonomisk omfördelning. Det skulle kunna bidra till att legitimera en norm av att var och en ska se om sitt eget och bry sig mindre om kollektivet.

Konsekvenserna ovan följer då av systemets själva införande, och är relativt oberoende av hur många som faktiskt använder bidraget. I teorin skulle å andra sidan ett utvandringsbidrag också kunna medföra *positiva* konsekvenser för integrationen av de invandrare som inte utvandrar. Antingen om det är lättare för en grupp att integreras om den är mindre, och därmed har svårare att hålla sig för sig själv; eller om det blir mer resurser till att satsa på aktiva integrationsåtgärder per mottagare, när det totala antalet mottagare blir färre. Men i praktiken skulle sådana effekter säkert bli näst intill negligerbara. Detta eftersom de – till skillnad från de riskerade negativa effekterna – i så fall följer av att många människor faktiskt utvandrar på grund av bidragets existens; och utvandringen ett normalt år i det danska exemplet med ett högt bidrag inte var mycket större än en promille av målgruppen (se avsnitt 4.2.3).

8.2.2 Upplevd rättvisa

Ett ekonomiskt bidrag till att flytta från Sverige, som alla människor i Sverige hade rätt till, skulle näst intill säkert ge en offentligfinansiell förlust – oavsett bidragets storlek. För att offentligfinansiell vinst ska kunna hållas för sannolik, behöver rätten till bidraget i tillräckligt hög grad begränsas till att främst tillkomma sådana som annars skulle för-

väntas bli nettokostnader för de offentliga finanserna över sina resterande livstider i Sverige.

Om införande av en sådan icke-allmän rättighet upplevs som alltför orättvis av befolkningen, kan det potentiellt skada tilliten till och respekten för välfärdsstaten och samhället. I det här avsnittet diskuteras risken för att så skulle ske, beroende på hur den selektiva rättigheten då skulle utformas.

Scenario med perfekt information

Begränsad information är en central del av den verklighet som vi i sammanhanget har att göra med. Vi vet inte vilka individer som kommer att bli nettokostnader för de offentliga finanserna över sina resterande livstider i Sverige och vilka som inte kommer att bli det. Men som utgångspunkt för resonemanget, kan vi börja med att föreställa oss en situation där vi faktiskt visste det. Då skulle det vara möjligt att till exempel utforma en rättighet till ett bidrag som motsvarade en viss fast andel av den kända framtida nettokostnaden. Om vi till exempel satte andelen till hälften, skulle den person som vi visste skulle innebära en nettokostnad på en miljon kronor över sitt resterande liv i Sverige, kunna få en halv miljon i bidrag för att utvandra; den som vi visste skulle innebära en nettokostnad på 200 000 kronor skulle kunna få 100 000 kronor i bidrag; och den som skulle innebära en nettovinst skulle inte kunna få något bidrag alls. På samma sätt som ett privat försäkringsbolag i dag i många fall kan erbjuda proportionell men lägre kontantersättning till den som enligt försäkringsvillkoren har rätt till exempelvis en reparation på ett hus eller en bil.

Detta skulle troligen av allmänheten uppfattas som alltför orättvist för att vara acceptabelt. Det skulle lätt uppfattas som att det straffade den som skötte sig, lydde lagen, klarade sin egenförsörjning och tog hand om sin hälsa; och belönade den som misslyckades med det samma. Det skulle potentiellt också riskera att sänka själva respekten för välfärdsstaten och kunna anses som att den bröt mot sina grundprinciper, om den engagerade sig i sådan egennyttig deal-making, i stället för att behandla människor lika. I dag är det en väsentlig skillnad mellan välfärdsstaten och ett vinstdrivande försäkringsbolag, att välfärdsstaten ger samma rättigheter till alla och inte ingår individuella säravtal även i fall där den hade kunnat tjäna på det.

Den verkliga situationen, med begränsad information

I den verkliga situationen, vet vi inte säkert vilka individer som vi skulle göra offentligfinansiell vinst på att ge ett bidrag för att lämna landet, och vilka som vi inte skulle göra det på. Det närmaste vi kan komma är att göra statistiska prediktioner.

Sådana prediktioner skulle kunna göras på individnivå. Saker som påverkar individens nettobidrag till de offentliga finanserna, som inkomster, hälsa och brottslighet, är starkt korrelerade över en persons livstid. Den som har hög inkomst, god hälsa och lyder lagen som 25-åring har högre sannolikhet att göra detsamma också som 50-åring. Vi skulle kunna prediktera en persons framtida nettobidrag till den offentliga sektorn utifrån exempelvis personens uppskattade nettobidrag de senaste fem åren, och basera rätten till utvandringsbidrag, och då av vilken storlek, på det.

Det skulle sannolikt också uppfattas som oacceptabelt för att det belönade respektive straffade ”fel” individuella beteenden och resultat. Grundresonemanget är det samma som i scenariot med perfekt information. Att en – relativt måttlig – slöja av statistisk osäkerhet har lagts över situationen ändrar inte mycket på det.

Alternativt kan prediktioner göras på gruppnivå. Vi kan beräkna samtida och/eller historiska nettobidrag till den offentliga sektorn för olika grupper, till exempel olika invandrargrupper, göra statistiska prediktioner av framtida nettobidrag baserat på de beräkningarna, och basera rätten till bidrag, och då av vilken storlek, på de prediktionerna.

I den situationen är resonemanget från de tidigare scenariona fortfarande delvis tillämpligt. Det kan fortfarande invändas att det är orättvist för att det belönar fel beteenden. Men invändningen blir inte lika knivskarp, eftersom individens beteende har så liten effekt på gruppens utfall. Så det är främst oönskat beteende på gruppnivå, men inte så mycket på individnivå, som då belönas med en rätt till bidrag.

Men att den principiella invändningen förlorar en del av sin kraft i den situationen, beror då inte på någon principiell skillnad, utan på att en avsiktligt sämre statistisk prediktionsmodell har använts för att omsätta samma grundidé. Och det kan ge andra, potentiellt ännu starkare, anledningar att uppfatta fördelningen av rättigheten som orättvis. Individens utfall behöver inte likna gruppens, och grupptillhörighet förutspår därför individuella framtida offentligfinansiella nettobidrag långt sämre än vad individuella situationer gör. En rättig-

het som tillkom respektive inte tillkom olika individer beroende på statistiska prediktioner som baserades på gruppstillhörighet i stället för individuella utfall, skulle därför tillkomma många fler som den enligt grundkriteriet (att givandet av rättigheten ska vara lönsamt för de offentliga finanserna) inte borde tillkomma, och samtidigt inte tillkomma många fler som den enligt samma kriterium borde tillkomma. Huruvida en viss person åtnjöt rätt till bidraget eller inte, skulle i relation till syftet bli fel i många individuella fall, även om statistiken skulle lyckas se till att det blev ”rätt” på gruppnivå.

Men därtill kommer också att det statistiska underlag som i praktiken skulle kunna användas, skulle vara alltför svagt för att det skulle gå att vara säker på att rättigheten gavs till rätt grupper heller. För att till exempel kunna göra en prediktion av hur nyinvandrade 30-åriga irakiska flyktingars genomsnittliga mellanhavanden med de offentliga finanserna kommer att utvecklas de närmaste 40 åren, kan vi inte göra mycket bättre än att förlita oss på hur motsvarande mellanhavanden såg ut de senaste 40 åren för de i dag 70-åriga irakiska flyktingar som invandrade för 40 år sedan. Där finns betydande felkällor, i att det var andra människor som flydde av andra orsaker och kom till ett annat Sverige.

Situationen kompliceras ytterligare av att det inte är självklart på förhand vilken gruppstruktur som bör användas i analysen, vilket innebär att samma person skulle kunna komma att ges rättigheten eller inte beroende på hur man – delvis godtyckligt – väljer att avgränsa de statistiska kategorierna (som kombinationer av ursprungsländer, uppehållsgrunder och invandringsår). Och troligen ännu viktigare, är slutligen de svårigheter som nämndes i avsnitt 7.1, med att tolka en grupps mellanhavanden med den offentliga sektorns finanser (det enda som vi kan beräkna) som den offentligfinansiella *effekten* av gruppens närvaro i landet (det som vi är intresserade av).

Dessa osäkerheter gör att det inte skulle gå att vara säker på att gruppen som hade rätt till bidrag avgränsades på vad som skulle kunna anses vara ”rätt” sätt för att vara i linje med den målformulering som skulle motivera att rättigheten gavs till vissa grupper men inte till andra. Det är ett ganska stort steg från att göra bedömningen att det är rimligt att utföra sådana statistiska beräkningar på gruppnivå som nämns ovan för att försöka beskriva hur Sverige har påverkats av sin invandring, till att också göra bedömningen att de ger ett informationsunderlag som är tillförlitligt nog för att differentiera rättigheter på basis av.

Här finns alltså problem med vad som av allmänheten skulle kunna upplevas som orättvist, i fråga om vilka som får rätt till ett bidrag för att utvandra och vilka som inte får det – om bidraget ska kunna utformas så att det ger sannolik offentligfinansiell vinst. Det skulle finnas skäl för personer som inte hade grupptillhörigheter som medförde rätt till utvandringsbidrag att känna sig orättvist behandlade, med potentiellt negativa effekter på tilliten till och respekten för välfärdsstaten. De skulle kunna ha skäl att känna att de själva hade högre individuella sannolikheter att bli framtida olönsamma i Sverige, än vad många andra individer hade som fick rätt till ett bidrag som inte de själva fick.

Tradition

Sverige, och EU, brukar generellt försöka undvika att basera rättigheter på grupptillhörigheter. Att det är så, grundar sig troligen både i den grundläggande människosynen att vi alla är ”födda fria och lika i värde och rättigheter”, och i erfarenheter från kanske framför allt USA, av människors låga benägenhet att acceptera att inte få del av en förmån som någon annan får, med hänvisning inte till individuella förutsättningar utan till grupptillhörighet och statistik. Och hur lätt det kan slå tillbaka också mer generellt på arbetet mot det mål som skillnaden i rättigheter skapades för att bidra till (Strömmer, 2002).

Vi gör det bara i ett litet fåtal fall, och då med motiveringen att det som vi då vet blir orättvist för många individer, ändå har till syfte att vara rättvisefrämjande, genom att gynna en grupp som är utsatt för en större diskriminering från samhället i övrigt. Och då att gynna den på just den spelplan där diskrimineringen sker. Detta gäller för tur till det underrepresenterade könet vid lika meriter vid anställning eller antagning till utbildning, liksom könskvotering till bolagsstyrelser; vilka har sin grund i direktivet om likabehandling av män och kvinnor i arbetslivet (76/207/EEG, ändrat genom 2002/73/EG och 2006/54/EG) för att uppnå det övergripande målet med full jämställdhet.

De exemplen, som handlar om kön, skiljer sig då på flera sätt från en rätt till utvandringsbidrag som skulle baseras på grupptillhörighet. Nedan listas fyra väsentliga skillnader.

De underliggande motiven som motiverar att olika grupper behandlas olika skiljer sig: att motverka diskriminering respektive att de offentliga finanserna ska tjäna på det.

Nödvändigheten av att göra det på gruppnivå för att alls kunna differentiera rättigheter med sikte på att uppnå det uppsatta målet skiljer sig. I fallet med offentligfinansiell olönsamhet går det att göra skarpare statistik och därmed en mer målinriktad differentiering på individnivå. Så är inte fallet med diskriminering på grund av kön.

Självklarheten i hur de statistiska kategorierna ska avgränsas, och varför, skiljer sig. I fallet med kön är det självklart att avgränsningen mellan vilka som får och vilka som inte får rättigheterna ska dras mellan *alla kvinnor* och *alla män*. Och det är givet inte av statistik, utan av den teoretiska uppfattningen av de diskriminerande strukturerna, som är kodifierade i diskrimineringslagen (2008:567), det vill säga att det är just könet som är diskrimineringsgrunden. I fallet med utvandringsbidrag finns det ingen sådan teoretisk självklarhet. Där kan olika gruppstrukturer motiveras ungefär lika starkt, och samma person kan komma att omfattas av rättigheten eller inte beroende på vilken struktur som väljs.

Slutligen skiljer sig kvaliteten på den statistik som kan användas för att avgöra hur olika grupper ska behandlas. Det finns en väsentlig statistisk osäkerhet, som har gått igenom ovan, avseende olika grupper framtida offentligfinansiella nettobidrag. Någon motsvarande osäkerhet finns inte i den relevanta statistiken över kvinnor och män. Att kvinnor verkligen är kraftigt underrepresenterade i yrken med högre lön och status kan inte ifrågasättas. Skillnaden mellan de två fallen beror på att det i fallet med kvinnor och män är fråga om statistik över *samtida* och inte *framtida* utfall, och på att det i det fallet inte finns några tolkningssvårigheter motsvarande de om att likställa nettobidrag och effekt.

Utredningen har inte haft resurser till att kunna överblicka och bedöma under vilka villkor som ett system där rätten till bidrag berodde på gruppstillhörigheter, skulle vara förenligt med bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen (1974:152), eller med dagens diskrimineringslagstiftning. Eller vilka förändringar av den lagstiftningen som annars skulle behövas för att göra det förenligt – och om de förändringarna i sin tur skulle vara möjliga inom EU-rätten, särskilt direktivet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (direktiv 2000/43/EG). De frågorna skulle i förekommande fall behöva utredas mer. Frågor

om grupptillhörigheter kan också väcka frågor inom den internationella rätten.

8.2.3 Ekonomisk påverkan på tredje part

Sverige och Danmark har omfattande välfärdssektorer, och stora delar av de utrikesfödda som bor i dessa länder kommer från länder som inte är i närheten av att erbjuda bland annat liknande nivåer av trygghet vid inkomstbortfall, sjukdom, eller ålderdom; eller gratis skolgång av hög kvalitet. Det är lätt att förstå, och tydligt i flera av utredningens intervjuer i relation till det danska utvandringsbidraget, att detta för många ger tungt vägande skäl emot att lämna Danmark. Det framhålls i dessa intervjuer att även om bidrag om motsvarande flera hundra tusen svenska kronor erbjuds, kan det lätt ses som ganska lite pengar i relation till vad välfärdsstaten annars erbjuder.

Det offentligfinansiella målets idé är också just det: att beloppet som erbjuds ska vara mindre än vad välfärdsstaten har åtagit sig att annars erbjuda till de som väljer att ta emot det. De mottagare som utvandrar på grund av bidraget måste – i genomsnitt – göra förväntad ekonomisk förlust på affären, för att staten ska kunna göra vinst och målet kunna nås. Bara den mottagare som tycker att andra värden väger upp den förlusten, kan vara intresserad av den uppgörelsen.

Att mottagaren, eller åtminstone de allra flesta mottagare, går med förväntad ekonomisk förlust behöver inte problematiseras här. Mottagaren är inte på något sätt tvingad, eller ens pressad, att ta emot bidraget, och får därmed anses göra en välgrundad bedömning av vad som är bäst för den.

Men en del av den ekonomiska vinst som Sverige då gör, tas inte från den motpart som frivilligt går in i uppgörelsen. Den tas från andra individer och offentliga aktörer i landet som den personen flyttar till. Som anhöriga som kommer att hjälpa till med försörjningen, eller offentliga sjukvårdssystem. En del av den ekonomiska vinst som Sverige kan förväntas göra, kan alltså bara göras på bekostnad av fattigare aktörer i andra delar av världen, som inte ges någon chans att säga ja eller nej till uppgörelsen. Och alternativet att Sverige skulle kompensera mottagarländerna ekonomiskt är inte mycket att fundera på, för då faller antagligen det offentligfinansiella målet. Det skulle inte bli mycket vinst kvar att göra.

Det är en konsekvens i sig som bör vägas in i vad som är lämpligt att göra. Det kan därtill vara värt att beakta vilken respons det skulle kunna leda till från de länder som människor flyttar till. Det skulle i första hand röra sig om länder där de som flyttar är medborgare, och som därmed är skyldiga att ta emot dem. Men deras i de flesta fall fattiga offentliga ekonomier kommer troligen inte att vara gladare än den svenska över att behöva sörja för till stora delar icke-arbetsföra (se avsnitt 4.2.3) människor. Det skulle kunna bli en olycklig situation om de länderna då reagerade på ordningen genom att erbjuda samma människor bidrag för att *inte* flytta dit från Sverige, och Sverige blev engagerat i en budgivning om vem som betalade mest för att slippa dem. Konsekvensen skulle troligen, bland annat, bli att en grupp människor skulle riskera att känna sig ganska värdelösa – vilket i sin tur skulle riskera att förvärra sådana konsekvenser som talades om ovan i avsnitt 8.2.1: *Samhällets integration*.

8.3 Samhällsekonomisk analys

Ett utvandringsbidrag kan sannolikt utformas så att det ger en, om än blygsam, direkt offentligfinansiell vinst – där vi med direkt menar ungefär *om inte systemet får några större andra konsekvenser än att offentliga intäkter och kostnader för just de personerna som flyttar på grund av bidraget försvinner*. Det här kapitlet har redogjort för några sådana konsekvenser som ändå skulle kunna uppstå. Delar av dessa, mest direkt de som handlar om risken för försämrad integration av invandrare, kan skapa negativa offentligfinansiella konsekvenser och riskera att medföra att offentligfinansiell vinst i slutändan inte uppstår.

Det är omöjligt att göra någon rimlig bedömning (både på förhand och i efterhand) av sannolikheter för sådana effekter av olika storlekar. Sambanden är för komplexa och kontextspecifika för att kunna identifieras. Men också en sådan effekt av en storleksordning som vi antagligen skulle beskriva som ”mycket liten”, skulle kunna vara tillräckligt stor för att väga upp den direkta vinst som hänvisades till ovan. Det beror på att de invandrare som är kvar i Sverige är så många fler än de som skulle ta emot ett bidrag och utvandra. Den offentliga sektorns nettoomfördelning till flyktingar i Sverige år 2018 uppskattades till exempel av Ruist (2018) till cirka 300 gånger så mycket pengar som den årliga positiva direkta offentligfinansiella effekten av ett ut-

vandringsbidrag på 25 års sikt som skattades i kapitel 7. Och de samlade offentliga *intäkterna* från samma flyktingbefolkning motsvarar omkring 600 gånger så mycket pengar. Det skulle därmed, med ett grovt överslag, räcka med att de årliga offentligfinansiella intäkterna från flyktingar minskade med så lite som en sexhundrededel till följd av försämrade integration på arbetsmarknaden, för att den direkta offentligfinansiella vinsten skulle uttraderas. Även om det är omöjligt att göra rimliga bedömningar av sannolikheter för effekter av olika storlekar, är utredningens bedömning att en effekt av åtminstone så liten storlek har hög sannolikhet att inträffa (om bedömningen hade varit en annan, hade effekten inte alls förtjänat att nämnas).

Det är ännu svårare att göra rimliga bedömningar av sannolikheter för olika storlekar på eventuella därtill kommande samhälls-ekonomiska effekter av potentiellt minskad upplevd rättvisa och tillit till och respekt för välfärdsstaten. Men en liknande slutsats bör gå att dra även där. Sverige är ett av de länder i världen där tilliten till samhället, dess institutioner och valda företrädare är som högst. Mycket av det som gör Sverige ekonomiskt och socialt starkt får anses vila på det. Saker som skattelydnad, fred mellan arbetsmarknadens parter, valdeltagande, tonen i den politiska debatten, frivilligarbete, välgörenhet, att den första invandraren på arbetsplatsen tas emot vänligt av kollegorna, liksom den första funktionsnedsatta, med mera. Den höga nivån av respekt mellan människor på olika nivåer. Det årliga samhälls-ekonomiska värdet av den styrkan mäts antagligen i hundratal miljarder kronor. Vilket i så fall innebär att det krävs en ännu mindre andels värdeminskning än den i förra stycket nämnda sexhundrededelen, för att väga upp den direkta offentligfinansiella vinsten av ett utvandringsbidrag.

Den sammantagna bilden blir att ett utvandringsbidrag med syfte att skapa offentligfinansiell vinst är ett riskprojekt. På lång sikt kan ett sådant system sannolikt generera en direkt offentligfinansiell vinst – omkring 200 miljoner kronor om året utvärderat över 25 år, enligt skattningarna i kapitel 7. Men det skulle riskera att utmana faktorer som troligen är fundamentala för Sveriges sociala och ekonomiska styrka. Det är inte säkert att det skulle skada dem. Men om det skadade dem ens med bara någon enstaka promille, i samhälls-ekonomiskt värde, skulle skadan av systemet vara större än nyttan. Och större skador än så kan inte heller uteslutas.

9 Förslag och konsekvenser

I utredningens uppdrag ingår att studera hur andra länder arbetar med stöd till invandrades frivilliga utvandring, för att finna metoder som kan leda till att sådan utvandring kraftigt ökar. Utredningen har dragit slutsatsen att exempel på sådana metoder inte har stått att finna. Endast Danmark ser ut att arbeta med frågan i mer än ungefär lika marginell utsträckning som Sverige. Och också den danska insatsen, som är desto mer omfattande, ser ut att ha haft endast blygsam – om än synbar – effekt på utvandringens storlek.

De danska resultaten, och den bild som gavs i kapitel 3 av icke-västliga invandrades – och särskilt flyktinginvandrades – allmänt låga utvandringsgrader, leder till slutsatsen att oavsett hur Sverige går framåt med frågan, är det troligast att icke-västliga invandrades framtida frivilliga utvandring från Sverige kommer fortsätta att vara låg. Den danska modellen visar på en möjlighet att få den att bli i alla fall något högre än i dag. Det ser då ut att kräva inrättande av ett högt bidrag, som – enligt vad som redogjordes för i kapitel 8 – endast kan motiveras av det offentligfinansiella målet.

I det här kapitlet presenteras utredningens samlade förslag, deras motiveringar och analyser av deras konsekvenser.

9.1 Vilka mål bör få vara styrande?

Utredningens bedömning är att endast det sociala målet bör få vägleda Sveriges insatser på området, och att Sverige därmed inte bör följa den danska modellen med ett högt bidrag. Inrättande av ett högt bidrag, motiverat av det offentligfinansiella målet, förväntas få några mer säkra effekter och några mer osäkra. De relativt säkra effekterna är en viss ökning av utvandringen, troligen allra främst av personer i eller nära pensionsålder; samt en positiv direkt effekt på landets offent-

liga finanser – dock med lång fördröjning. Dessa effekters storlekar har uppskattats i kapitlen 5 respektive 7. Uppskattningarna har betydande felmarginaler, men det ser ändå relativt säkert ut att det åtminstone i någon mån, och åtminstone på över 20 års sikt, skulle uppkomma åtminstone någon vinst. Dock ganska säkert på nivåer som är mycket låga i relation till dagens årliga offentligfinansiella nettoomfördelningar till framför allt flyktinginvandrare.

Till de mer säkra effekterna hör också att en del av – men inte hela – den vinsten skulle göras på bekostnad av enskilda individer och offentliga ekonomier i de, oftast fattiga, länder som människor skulle fås att utvandra till.

På den mer osäkra sidan finns risker för negativa effekter på sammanhållningen i samhället och på upplevd rättvisa och välfärdsstatens legitimitet. Hur stora sådana risker är kan inte realistiskt bedömas på förhand (och skulle inte heller realistiskt kunna utvärderas i efterhand). Men konsekvenserna om den typen av effekter uppstår kan vara desto allvarigare.

Det verkar vara oklokt att ta den risken. Nackdelarna må vara till del osäkra, men de är potentiellt desto större. Valet står mellan en fördel som med hög säkerhet är liten och en nackdel som kanske är lika liten, men som i värsta fall är mycket stor. De möjliga vinsterna verkar vara ganska långt ifrån tillräckligt stora för att det ska vara samhällsligt och samhällsekonomiskt försvarbart att ta en sådan risk.

Den slutsatsen påverkas inte av om ett bidrag i så fall skulle sättas till 100 000 eller 200 000 eller 500 000 kronor per person, och vilka förväntade kostnader och intäkter som det i direkt mening skulle medföra för de offentliga finanserna. Risken, av den storlek som den må vara, uppkommer av användningen av det offentligfinansiella målet per se som motiv för en väsentligt högre bidragsnivå än dagens.

Därmed vägleds de förslag som presenteras under resten av kapitlet enbart av strävan att leva upp till det sociala målet.

9.2 Bidrag till invandras utvandring

9.2.1 Bör dagens bidrag avecklas eller utvecklas?

Innan vi går in på detaljerade förslag till utveckling av dagens bidrag till invandras utvandring, bör vi lyfta den grundläggande frågan om ifall ett sådant bidrag alls bör finnas. Det finns nog inte mycket i den

svenska offentliga apparaten som kommer så få till nytta, och då så liten nytta, och samtidigt skapar så mycket komplicerade juridiska och administrativa frågeställningar, som det nuvarande bidraget. Det berör uppehållstillstånd, skyddsstatusförklaringar, inkomst- och förmögenhetsbedömningar, samt en lista av frågeställningar om i vilka sammanhang som det är lämpligt att betala ut bidrag (se avsnitt 6.2). Det omsätter år 2024 flera miljoner kronor för konferenser och informationsarbete med målsättning att involvera kommuner, länsstyrelser och frivilligorganisationer. Och det har de senaste elva åren kommit lite knappt fyra personer om året till godo, à 10 000 kronor plus en flygresor per person.

Det är utan tvekan oproportionerligt. Åtminstone under antagandet att de personer som har fått bidraget skulle ha kunnat utvandra i alla fall. Och det får anses vara det rimliga antagandet, när en flygbiljett inte behöver kosta mer än motsvarande ett månatligt ekonomiskt bistånd, och de som får det troligen i de flesta fall en gång lyckades samla ihop mellan 5 och 20 gånger så mycket pengar för att göra resan i den motsatta riktningen, till Sverige.

Om utredningen hade arbetat med ett direktiv att se över vad som borde göras med bidraget, utan en däri uttalad önskan om huruvida avveckling eller utveckling var det mest önskvärda, hade av den anledningen rekommendationen blivit avveckling. Men det finns också potential att utveckla bidraget, så att det kan nå åtminstone lite fler och samtidigt bli åtminstone lite lättare att administrera. I linje med utredningens direktiv går vi nu vidare till att utforma förslag för att försöka ta vara på de möjligheterna. Vi kan knappast eliminera känslan av att bidraget ger oproportionerligt mycket administrativt huvudbry i förhållande till nytta, men vi kan åtminstone reducera den. Och det ska vi nu försöka göra.

När vi då tittar på hur bidraget kan utvecklas, gör vi det utifrån följande målsättningar:

- Bidraget ska bidra till det som i kapitel 8 kallades för det sociala målet: att det ska vara lättare att flytta från Sverige för den som inte själv har råd, eller är osäker på om den har råd.
- Bidragets regler ska vara lätta att tolka för handläggare och potentiella sökande.

De flesta författningsförslag som läggs nedan avser *förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningsars resor från Sverige för bosättning i annat land*. Den refereras nedan till bara som *förordningen*.

9.2.2 Bidragets storlek

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att bidragets storlek ska vara oförändrad.

Motivering

Den nuvarande storleken förefaller vara proportionerlig till det sociala målets grad av angelägenhet. Den är tillräcklig för att hjälpa en person att ta sig till ett annat land, men inte mycket mer än så. Att flytta till ett annat land är förstås i många fall komplicerat, och mer pengar är utan tvekan till stor hjälp i många situationer. Men mer pengar är till stor hjälp för de flesta människor, inte bara de som utvandrar. Och utredningen har svårt att se att det skulle vara mer socialt angeläget att invandrare som utvandrar ska få mer pengar än vad de kan få i dag, än att till exempel de som lever på ekonomiskt bistånd ska få det.

9.2.3 Behovsprövning

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att bidraget inte längre ska behovsprövas.

Förordningens 3 § föreslås därför ändras från:

Bidrag får endast lämnas om utlänningsen saknar medel att själv bekosta resan samt om utlänningsen visar att han eller hon tas emot i det land där bosättningen är avsedd att ske.

Till:

Bidrag får endast lämnas till den som visar att han eller hon tas emot i det land där bosättningen är avsedd att ske.

Motivering

Den svenska välfärdsmodellen går i normalfallet långt med att undvika behovsprövning, och reserverar sådan för de bidrag som är allra mest grundläggande för att människor ska klara sina månatliga levnadsomkostnader; som ekonomiskt bistånd, bostadsbidrag och bostadstillägg för pensionärer. I övrigt tillhandahålls välfärdens nyttigheter generellt lika för alla; också miljardärer har rätt till barnbidrag, offentligt betald sjukvård, och så vidare. Omfördelningen från de som har högre inkomster till de som har lägre koncentreras till att ske genom progressiv beskattning.

Det finns en bred uppfattning om att det upplägget tjänar flera viktiga syften. Det är effektivt, då behovsprövningar är kostsamma och ofta trubbiga. Det skapar legitimitet och acceptans, då alla får se välfärdens tjänster komma också dem själva till del. Och det bygger känslan av att vi är en grupp som hjälps åt för hela gruppens gemensamma bästa. (Finansdepartementet, 2017)

Det nuvarande bidraget förefaller också ha utgjort en god illustration av just hur svårt behovsprövning kan vara. Migrationsverket har inte hittat någon form för effektiv och rättssäker prövning, och gör i realiteten inte mycket prövning. Vilket är lätt att förstå. När en flygbiljett inte behöver kosta mer än motsvarande ett månatligt ekonomiskt bistånd, är det nog i många fall svårt att ens konceptuellt definiera vad det betyder att ”sakna medel att bekosta resan” – som enligt förordningen ska vara kriteriet för att kunna få bidrag. Många människor bör kunna anses pendla mellan att inte uppfylla det kriteriet i början och att uppfylla det i slutet av varje månad.

Det motsvarande bidraget i Norge har varit utan behovsprövning i hela den tid som det har funnits till och det har fungerat. Den erfarenheten indikerar också att om ett fullständigt avskaffande av behovsprövningen leder till någon ökning i antalet beviljade bidrag, bör det vara en ganska liten sådan, då bara något fler bidrag historiskt har betalats ut i Norge än i Sverige (före flyktingvågen från Ukraina, se avsnitt 4.3).

9.2.4 Målgrupp

Bidragets målgrupp omfattar i dag de som har fått uppehållstillstånd som flyktingar (inklusive alternativt skyddsbehövande och på grund av synnerligen ömmande omständigheter) eller anhöriga till sådana – och som inte har fått svenskt medborgarskap. Det omfattar också dessas familjer. Både de som vill flytta till ett hemland och de som vill flytta till ett tredje land omfattas. Nedan läggs förslag avseende hur målgruppen ska utvecklas avseende grund för uppehållstillstånd, medborgarskap, och destinationsland.

Grund för uppehållstillstånd

Utredningens förslag

Utredningen föreslår i första hand att målgruppen utvidgas till att också omfatta alla som har invandrat som anhöriga, till infödda så väl som till invandrare.

Förordningens 2 § första stycket punkt 3 föreslås därför ändras från:

utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av sin anknytning till en utlänning som avses i 1 eller 2 och som inte är berättigad till bidrag enligt 4 §.

Till:

utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 eller 3 a § utlänningslagen (2005:716).

Utredningen föreslår i andra hand att målgruppen fortsatt bara ska omfatta flyktingar och deras anhöriga, och att punkten ovan därmed lämnas oförändrad.

Motivering

I kapitel 8 konstaterades att det sociala målet kan motivera ett antal olika avgränsningar av målgruppen. Den kan omfatta endast flyktingar (inklusive anhöriga till flyktingar), flyktingar plus (alla) anhöriginvand-

rare, alla invandrare, eller alla invandrare och infödda. Och den kan omfatta alla i målgruppen som önskar flytta utomlands, eller bara alla (då per definition inte infödda) som önskar flytta till ett hemland.

Att avgöra vad som är lämpligast här är att göra en bedömning av hur mycket man anser det lämpligt att avgränsa till de mest angelägna grupperna. Utredningen anser det här lämpligt att avgränsa målgruppen till flyktingar plus (alla) anhöriginvandrare. Det finns en tydlig social angelägenhet, som redogjordes för i kapitel 8, i att inkludera också anhöriginvandrare. Den är inte lika stark som för flyktingar, men bör kunna ses som tillräckligt stark.

De skäl som redogjordes för i kapitel 8 för att se annorlunda på de som har invandrat för arbete eller studier anses dock vara starka, varför förslaget i andra hand är att låta målgruppen i detta avseende vara oförändrad snarare än att inkludera också dem.

Medborgarskap

Utredningens förslag

Utredningen föreslår i första hand att den som vid en tidpunkt har ingått som *utlänning* – det vill säga person utan svenskt medborgarskap – i den grupp som är berättigad till bidrag, förblir i den gruppen om den vid en senare tidpunkt förvärvar svenskt medborgarskap.

Följande lydelse föreslås därmed läggas till förordningens 2 §:

Bidrag får även lämnas till svensk medborgare som tidigare haft uppehållstillstånd enligt första stycket och har minst ett annat medborgarskap, om personen befrias från sitt svenska medborgarskap. Bidrag får inte lämnas till en person som enbart har svenskt medborgarskap.

Utredningen föreslår i andra hand att inga förändringar görs med avseende på medborgarskapet.

Motivering

Det som redogjordes för i kapitel 8 om hur det sociala målet kan motivera ett bidrag som ges till invandrare men inte till infödda, baserades på dessa gruppers skillnader i bakgrunder och livserfarenheter. Det

hade ingenting med medborgarskapet att göra, utan har samma relevans för den som en tid efter sin invandring till Sverige har fått ett medborgarskap, som för den som inte har det. Den underliggande motiveringen talar därmed, utan tvekan, för att förvärvande av svenskt medborgarskap inte ska medföra att rätten till bidrag försvinner.

Att inkludera också personer som har svenskt medborgarskap medför dock ännu fler praktiska problem än i dag med att utforma och tillämpa ett fungerande och rättssäkert regelverk, och sannolikt ännu större administrativ börda än i dag. Eftersom bidragets grundidé är att det ska ges till den som avser att lämna landet permanent, bör det göras till villkor för att kunna få bidrag att en person som har ett medborgarskap ska ansöka om att befrias från detta. Det är då viktigt att Migrationsverket kan handlägga de två ansökningarna enligt en process som säkerställer att en sökande inte behöver bli av med medborgarskapet *utan att bidrag samtidigt beviljas*, om så inte var den sökandes önskan.

Man kan dock anse att dessa förslag ytterligare ökar oproportionaliteten i bidragets juridiska och administrativa komplexitet i förhållande till hur många människor som det kommer till nytta; vilket motiverar utredningens förslag i andra hand om att avstå från att göra några ändringar. Utredningens bedömning att förändringarna i första hand bör göras, grundar sig på att en så stor del av alla som genom åren har kommit till Sverige som flyktingar eller som anhöriginvandrare i dag är svenska medborgare. Att inte inkludera dem i bidragets målgrupp är att exkludera en ganska stor andel av de som borde ingå enligt de principiella grunderna för bidragets existens. (Här är det stor skillnad mellan Sverige och Danmark. I Danmark har bara några enstaka procent av alla bidrag gått till personer som hade danskt medborgarskap, sedan dessa inkluderas i målgruppen 2019. Men Danmark har också genom åren varit långt mer restriktivt än Sverige med att ge medborgarskap till invandrare, så den låga andelen ger inte någon bra indikation på hur det kan antas att motsvarande skulle komma att se ut i Sverige.)

Destinationsland

Utredningens förslag

Utredningen föreslår i första hand att bidrag fortsatt ska ges både vid flytt till ett hemland och vid flytt till ett annat land. Dock föreslås en begränsning där bidrag inte kan ges för flytt till länder som ingår i eller har nära samarbete avseende människors rörlighet med EU.

Därmed föreslås följande tillägg till förordningens 1 §:

Bidrag lämnas inte för bosättning i en stat som är medlem i EU eller EFTA.

Utredningen föreslår i andra hand att bidrag endast ska utgå vid flytt till ett hemland (och då fortsatt med tillägget ovan angående EU och EFTA). *Hemland* kan i så fall lämpligen specificeras som *ett land där personen är född eller har medborgarskap*.

Motivering

Det redogjordes i kapitel 8 för varför det bör ses som allra mest socialt angeläget att invandrare får möjlighet att flytta tillbaka till *hemlandet*, men att det också kan ses som att det finns en viss angelägenhet i att ge invandrare – men inte infödda – möjlighet att flytta också till tredje land. Utredningen bedömer det som rimligt både att inkludera också tredje land och att inte göra det, med viss övervikt åt förstnämnda.

Däremot anser utredningen det som i linje med tankarna bakom samarbetet om människors rörlighet inom EU, att inte ge bidrag för flytt till annat land inom det samarbetet, vilket motiverar tilläggsstycket. (En till synes liknande formulering finns i den danska repatrieringslagen, men den avser den sökandes medborgarskapsland och inte landet som personen flyttar till. Ett fåtal bidrag har utbetalats i Danmark för exempelvis syriska medborgares flytt till Tyskland.)

9.2.5 Återkallande av uppehållstillstånd, och ångerrätt

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att det tydliggörs att den rätt som i dag finns för den som har permanent uppehållstillstånd, att vid flytt utomlands anmäla att den vill ha uppehållstillståndet kvar i två år efter utflyttning, gäller också för den som har fått utvandringsbidrag. Liksom att sådan anmälan inte ska påverka den sökandes möjlighet att beviljas bidrag.

Utredningen föreslår också att för den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och mottar utvandringsbidrag, ska uppehållstillståndet återkallas.

Utlänningslagens 7 kap. 7 § föreslås därför ändras från:

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

Till:

Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. Om utlänningen anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha uppehållstillståndet kvar trots att bosättningen upphör, får uppehållstillståndet dock återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde. Det gäller även för den som har tagit emot bidrag enligt förordningen (1984:890) om statligt bidrag till resor från Sverige till annat land.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska återkallas för den som har tagit emot bidrag enligt förordningen (1984:890) om statligt bidrag till resor från Sverige för bosättning i annat land.

(Se författningskommentarer i avsnitt 10.2 angående föreslagen ändrad rubrik på förordningen.)

Och följande tillägg föreslås till förordningens 2 §:

Bidrag får lämnas även om den sökande anmäler att den vill ha kvar sitt permanenta uppehållstillstånd trots att bosättningen upphör enligt 7 kap. 7 § första stycket utlänningslagen (2005:716).

Motivering

Det har understrukits starkt i flera av utredningens intervjuer i Danmark, att en initial rätt att ångra sin utvandring är en viktig bidragande faktor i många människors beslut att våga utvandra. Efter många år i ett annat land är osäkerheten i många fall stor om hur det skulle vara att leva i hemlandet igen. Många skulle inte våga fatta beslutet om det var tvunget att vara definitivt från början. Statistik från Danmark visar att det är relativt få som faktiskt flyttar tillbaka till Danmark efter utvandring (se avsnitt 4.2.3). Men informanter menar att möjligheten att göra det är viktig i att få desto fler att våga utvandra. Så att nettoeffekten av att utvandrare får ångra sig troligen ändå är större utvandring, också efter att de som sedan ångrar sig har subtraherats. Informant vid IOM understryker också att det för många är en lång process att ta beslutet att flytta tillbaka till hemlandet, med mycket osäkerhet om hur det faktiskt ska bli.

Utredningen anser därför att möjligheten att initialt ångra sin utvandring bör värnas, både för de som tar emot bidrag för sin utvandring och de som inte gör det. De föreslagna ändringarna i 7 kap. 7 § första stycket utlänningslagen och förordningens 2 § syftar till att uppnå detta. Utredningens bedömning är att rätten att anmäla att man vill ha sitt permanenta uppehållstillstånd kvar i två år, redan i rådande situation ska tillkomma också den som har tagit emot bidrag till sin utflyttning – och att nyttjande av rätten samtidigt inte ska stå i vägen för att ansökan om bidrag beviljas. Migrationsverket har dock gjort andra tolkningar än utredningens, vilket visar att andra tolkningar är möjliga, och därför föreslås dessa förtydliganden.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd nämns i dag inte i paragrafen och kan generellt inte återkallas på grund av utflyttning, varken med bidrag eller ej. Den situationen är i dagsläget föremål för en större översyn av grunderna för återkallelse av olika uppehållstillstånd inom ramen för ”Utredningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd” (se Ju 2023:25 och direktiv 2023:158). Den här utredningen begränsar sig därför till

att lägga förslag angående återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd som specifikt avser de som tar emot bidrag till sin utvandring.

För dessa föreslås att det tidsbegränsade uppehållstillståndet ska återkallas. Ingen ångerrätt föreslås. Delvis för att ovan nämnda resone-mang om värdet av ångerrätt inte bör ses som lika giltigt för de som har tidsbegränsade uppehållstillstånd, eftersom dessa generellt har uppehållit sig kortare tid i Sverige och inte haft samma motivering till att rota sig. Men framför allt för att det rent praktiskt inte finns något längre utrymme i tid att skapa en ångerrätt inom, när uppehållstillståndet är tidsbegränsat.

9.2.6 Återkrav

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att utbetalt bidrag ska kunna återkrävas om den som mottar det inte utflyttar, eller utflyttar och sedan återvänder till Sverige, eller visar sig ha fått bidraget genom att lämna oriktiga uppgifter.

Därmed föreslås följande läggas till förordningen som en ny 6 §:

Bidrag som betalats ut enligt denna förordning får krävas åter om den eller de som har mottagit bidrag inte reser ut från Sverige, eller reser ut från landet och sedan återvänder och bosätter sig i Sverige. Detsamma gäller om den som mottagit bidraget har lämnat oriktiga uppgifter eller på annat sätt orsakat att bidrag felaktigt utbetalats.

Motivering

Utan möjlighet till återkrav finns en, i alla fall teoretisk, risk för att bidraget kan användas till semesterresor. Bidrag inom välfärdssystemen ska användas för avsett ändamål och bör i annat fall återkrävas från den som missbrukar bidraget. Utredningen gör bedömningen att det behövs ett författningsstöd för Migrationsverket för att kunna fatta beslut om återkrav. Det gäller alla slags återkrav, även återkrav föranledda av oriktiga uppgifter eller om någon på annat sätt har orsakat en felaktig återbetalning.

9.2.7 Ansvariga aktörer

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att inga förändringar görs avseende ansvaret för arbetet med bidraget. Detta föreslås fortsatt ligga hos Migrationsverket.

Motivering

Det övervägande skälet för utredningens bedömning att ansvaret bör ligga hos Migrationsverket, är att uppdraget är svårt och att Migrationsverket har den mest relevanta kompetensen för att kunna utföra det. Både bidragshandläggningen och administrationen av utflyttningen kräver kompetens i migrationsjuridik. Komplex kompetens därtill. Migrationsverket har rapporterat om hur svår juridiken är och utredningen har suttit i flera långa samtal med verkets företrädare om dessa svårigheter (se kapitel 6).

Det är alltså svårt till och med för den offentliga aktör som har den högsta relevanta juridiska kompetensen. Det framträder som ett avgörande skäl för att den aktören bör ha ansvaret. Det hade blivit ännu svårare för vilken annan aktör som helst att genomföra uppgiften och göra det rättssäkert.

Det enda alternativ som förefaller ligga på bordet, är att följa Danmark i att lägga ut ansvaret på landets alla kommuner. Det som talar för det är att de som faktiskt kan vara intresserade av att söka bidraget till stora delar antagligen är sådana som kommunernas socialtjänster redan löpande träffar och har relationer till. Det skulle kunna göra det lite lättare för potentiella sökande att ha dialog med ansvariga personer om villkoren. Det framhålls dock vid utredningens intervjuer med kommunala företrädare i Danmark och Sverige, att det inte passar eller skulle passa så bra in i de mötena och relationerna. Dessa möten är så starkt fokuserade på hur klienterna ska komma bättre in i samhället där de bor, det vill säga i princip motsatsen till det som utvandringsbidraget handlar om.

Utredningens bedömning är dock att den typen av faktorer för eller emot är av jämförelsevis låg betydelse. Det väger väsentligt tyngre att uppgiften behöver hanteras centraliserat, och då hos den mest kompetenta aktören, för att kunna genomföras effektivt och rättssäkert. Antalet kommuner i Sverige är betydligt större än antalet bidrags-

ansökningar per år, och kommer sannolikt så att förbli. I mindre kommuner skulle i många fall en ny handläggare behöva lära sig det aktuella regelverket, inklusive den relevanta utlänningsjuridiken, i princip varje gång som en ansökan kom in. Det skulle vara både ett slöseri med resurser och en (mycket) svår situation att skapa likvärdiga och rättssäkra hanteringar i. Det skulle också riskera att bli en sidouppgift som marginaliserades, medan det på Migrationsverket skulle vara lättare att förtydliga och stärka bidragets position inom organisationen.

(I Danmark är situationen något lindrigare, med färre kommuner och fler ansökningar. Men också där får utredningen genom sina intervjuer intrycket av att de mindre kommunerna egentligen inte klarar av uppgiften, utan i praktiken löser handläggningen genom att ta hjälp av Dansk Flyktingehjælp – och att olika kommuner också sköter bidraget ganska olika. Kanske att detta också leder till att den icke-statliga organisationen Dansk Flyktingehjælp får ett orimligt stort inflytande över offentlig myndighetsutövning.)

9.2.8 Föreskriftsrätt

Utredningens förslag

Utredningen föreslår följande som ny 7 § till förordningen:

Migrationsverket har rätt att meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Motivering

Som har redogjorts för i kapitel 6, har ett antal detaljerade frågor uppstått där man på Migrationsverket har varit osäkra på hur man ska tolka förordningen. Tolkningssäkerhet ser då också, enligt den bild som utredningen har fått, genomgående ut att ha lett till avslag i de individuella fallen. Utredningen vill notera sin uppfattning att myndigheten kanske inte har haft helt uppenbara juridiska eller andra motiveringar för riktigt alla de problem som det har identifierat med att bevilja bidrag i riktigt alla fall. Utredningen kan i viss mån ifrågasätta på vilka grunder som man har ansett att bidrag inte ska kunna beviljas till den som har skulder, eller när en flygbiljett till destina-

tionslandet inte kan bokas, eller när den sökandes pass är från Somalia. Och konstaterar också att dessa är exempel på saker som inte har ansetts som oöverstigliga problem i Danmark. (I Danmark har till exempel flygbiljetter kunnat bokas till ett grannland, och det har överlåtits på mottagaren att själv ta sig över den sista gränsen.)

Utredningen vill dock inte lägga förslag på instruktioner för hur Migrationsverket ska tillämpa förordningen i så detaljerade frågor. I stället föreslås att Migrationsverket ges föreskriftsrätt avseende bidraget, vilket tydliggör ett ansvar för myndigheten att utarbeta riktlinjer för hur flera av dessa detaljer ska regleras. Det behövs enligt utredningen en allmän föreskriftsrätt som omfattar verkställigheten av förordningen, bland annat utformning av ansökan och handläggningen. Det behövs också föreskrifter som tillser att en sökande som har svenskt medborgarskap och i samband med ansökan om bidrag också ansöker om befrielse av medborgarskapet, inte behöver bli av med medborgarskapet *utan att bidrag samtidigt beviljas*, om så inte var den sökandes önskan. (Se avsnitt 9.2.4 under *Medborgarskap*.)

Utarbetandet och beslutsfattandet om föreskrifter ska också leda till att frågorna får en naturlig plats i Migrationsverkets organisation och att processerna kring ansökningar får rättsligt stöd i det löpande arbetet och på andra sätt kvalitetssäkras inom ramen för Migrationsverkets kvalitetsarbete.

Utredningen vill då också rekommendera att grundinställningen vid utarbetande av föreskrifter bör vara att bidrag som utgångspunkt *bör* beviljas när så inte uppenbart strider mot någonting som står i förordningen eller annan juridik. Och att man bör iaktta viss försiktighet med att anse att beviljande av bidrag i olika fall skulle vara ”olämpligt” och därför grund för avslag, när det inte skulle medföra någonting som är uppenbart *otillåtet*.

9.2.9 Överklagande

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att beslut enligt förordningen fortsatt inte ska kunna överklagas.

Motivering

Utredningen bedömer att förordningen, med de tillägg som görs ovan, fortsatt ger Migrationsverket ett stort utrymme att tolka förordningen. Utredningens förhoppning är att förslagen om föreskriftsrätt ska göra det tydligare hur verket gör dessa tolkningar. Därmed bedömer utredningen att det inte ska finnas mycket för en sökande att ta fasta på för att överklaga verkets beslut. Det är med andra ord inte sådana beslut som lämpar sig för en överklagandeprocess. Mot det kan sägas att eventuellt överklagande skulle kunna bedömas som en civil rättighet enligt artikel 6 Europakonventionen. Utredningen har inte fördjupat sig i den frågan utan bedömer att förslaget är i linje med den praxis som gäller för liknande bidrag reglerade i förordning.

Därtill är det totala antalet bidragsbeslut per år lågt, och kan förväntas förbli så. Och givet hur lite pengar det rör sig om, för alla utom större familjer, förefaller det mer troligt att de som har fått avslag kommer att utvandra utan stöd, än att de kommer att stanna i Sverige och driva överklagandeprocesser. Det förefaller därmed fullt sannolikt att om en rätt att överklaga infördes, skulle antalet överklaganden över lång tid bli lika med noll.

9.3 Övriga insatser

9.3.1 Andra former av stöd till invandrares utvandring

Utredningen har arbetat med två strategier för att samla in förslag på om det finns andra former av stöd än ekonomiskt bidrag som kan underlätta invandrares utvandring. Den ena var att fråga om detta vid alla intervjuer i relation till den danska utvandringsordningen, då intervjupersonerna alla hade stor erfarenhet av att följa personer ur målgruppen från ett tidigt planeringsskede till fullföljd eller avbruten utvandring. Den andra var att skicka ett brev till 15 etniskt baserade organisationer i Sverige (alla större sådana som utredningen lyckades hitta en fungerande epost-adress till) med inbjudan att inkomma med förslag.

De svar som inkom vid de danska intervjuerna sade samfällt att målgruppen inte har någon väsentlig nytta av annat stöd än ekonomiskt bidrag. Att de har god kunskap om sina hemländer och deras relevanta regelverk och sociala villkor, och i den mån som det efter

många år i Danmark är någon detalj som de inte har koll på, har de egna nätverk för att ta reda på det som de behöver. Och att de inte har nytta av offentlig hjälp med information eller administration.

Från organisationer i Sverige inkom inga förslag på andra former av stöd än ekonomiskt bidrag.

Utredningen har och lägger därför inga förslag på inrättande av något övrigt stöd än ekonomiskt till invandrades utvandring.

9.3.2 Information om bidraget

Utredningen har också i uppdrag att se över vilka insatser som är lämpliga för att nå ut med information om det ekonomiska bidraget. Ett liknande uppdrag har också givits till Migrationsverket i dess regleringsbrev för 2023 och 2024.

Migrationsverket har gjort ett stort arbete enligt det uppdraget, som fortfarande är pågående med fler aktiviteter planerade till hösten 2024. Information på hemsida, sociala medier och internt nätverk har setts över. Internutbildningar har genomförts för anställda som möter invandrare och som möter andra relevanta aktörer i samhället. Flera konferenser och seminarier har genomförts för kommuner, länsstyrelser och frivilligorganisationer, och fler planeras till hösten 2024. Ett pilotprojekt för mer lokal information tillsammans med i första hand Valdemarsviks kommun har påbörjats. Upphandling av framtagande av informationsmaterial pågår, liksom upphandling av målgruppsanalys.

Utredningen konstaterar att Migrationsverket har kommit långt med att utveckla arbetet med att sprida information om utvandringsbidraget, med både utveckling av metoder och byggande av nätverk. Utredningen har tagit del av myndighetens strategidokument och deltagit på en nätverkskonferens för framför allt kommuner, och har fått en god inblick i arbetet. Utredningen bedömer att ett arbete som får fortsätta på den inslagna vägen, där Migrationsverket får fortsätta att utprova och utvärdera strategier, troligtvis kommer att leda till ett ändamålsenligt och väl fungerande informationsarbete.

Utredningen konstaterar här att Migrationsverkets insikt och kunskapsbild i frågan är överlägsen utredningens, och ser generellt inte att den har något att tillägga till Migrationsverkets planer på hur arbetet lämpligen bör utvecklas. Utredningen vill dock understryka att det

är lämpligt att brett riktad informationsspridning kombineras med att de som är intresserade av att söka bidraget välkomnas att kontakta ansvariga handläggare *inför* ansökan, för att vid behov klargöra vilka villkor som gäller i den individuella situationen för att ansökan ska kunna beviljas. Detta inte minst utifrån den bild som gavs i avsnitt 6.2 av att många som nås av information om bidragets existens verkar tolka informationen om vem som är berättigad felaktigt, och söker bidraget trots att de själva inte är berättigade. Direktkontakter med handläggare bedöms här ha en viktig funktion i att komplettera de bredare informationsstrategierna.

Utredningen håller det vidare för självklart att Migrationsverket också fortsatt ska ha ansvaret för arbetet med att korrekt information om bidraget når fram till målgruppen. I avsnitt 9.2.7 föreslås att ansvaret för handläggning, beslut och administration av bidraget fortsatt ska vara Migrationsverkets ansvar. Ansvaret för informationsspridningen bör också naturligt ligga hos den aktör som har ansvaret för och kunskapen om det som informationen rör.

Att Migrationsverket bör ha ansvaret för att arbetet sker på ett bra sätt innebär inte att myndigheten förutsätts vara ensam utförare av arbetet. I Danmark har till exempel den myndighet som har ansvaret – *Hjemrejsestyrelsen* – kontrakterat Dansk Flyktingehjælp för utförandet. Migrationsverket kan om det finner lämpligt göra liknande.

Det finns dock två viktiga skillnader, som gör att det troligen är mer som talar för sådan kontraktering i Danmark än i Sverige. Den ena är att *Hjemrejsestyrelsen* inte ansvarar för bidragets administration i Danmark; det gör kommunerna och de saknar till stora delar kapacitet att utföra informationsarbetet (se också avsnitt 9.2.7). Den andra är att det i Danmark finns en icke-statlig organisation att tillgå med stor – större än någon annan aktörs – kunskap i frågan, i form av Dansk Flyktingehjælp. (Den andra skillnaden kan förstås delvis beskrivas som en konsekvens av den första. Men i så fall bara delvis. Dansk Flyktingehjælps starka engagemang i frågan ända sedan mitten på 1990-talet bör i första hand beskrivas som en integrerad del av organisationens vilja och uppdrag att göra gott för människor med flyktningbakgrund.)

Också hur informationsarbetet sker i Tyskland är svårt att generalisera till svenska förhållanden, eftersom arbetet i Tyskland har kopplats på ett stort nätverk av rådgivningscentra som primärt existerar för att utföra andra och större uppgifter – och som kan vara så stort och

utvecklat som det är just därför (se avsnitt 4.4). En jämförelse med Norge torde vara mer relevant, och där åligger ansvaret för att informera om bidraget samma myndighet som ansvarar för dess administration: Utländingsdirektoratet.

Migrationsverket understryker, och utredningen instämmer i, att kommuner kan vara viktiga samverkanspartners i arbetet med att sprida information. Inte minst då de har fler kontaktytor mot målgruppen, särskilt den del av målgruppen som de möter genom socialtjänstens arbete. Utredningen ser här positivt på Migrationsverkets starka fokus på att utveckla former för samarbete med kommunerna.

Utredningen bedömer att det är lämpligt att det samarbetet fortsätter att ske under frivilliga former, och att det inte finns något behov av att reglera kommunernas aktiva deltagande genom lagstiftning. Landets kommuner gör i dag omfattande insatser för att på olika sätt hjälpa invandrare att navigera i det svenska samhällets regler och system, både enligt och utöver vad de är tvingade till enligt lag. (Bland annat uppgiften att ge råd och stöd enligt Socialtjänstlagen [2001:543].) Många kommuners aktiva deltagande i Migrationsverkets konferenser om utvandringsbidraget illustrerar deras vilja att bidra också i den här frågan, och utredningen bedömer att deras bidrag har stora möjligheter att ske på ett bra sätt också utan att de åläggs ansvar genom lagstiftning.

9.3.3 Migrationsverkets projektstöd

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att budgetutrymme för projektstöd under rubriken *återvändningsförberedelser* inte ska finnas i framtida budgetar för Migrationsverket.

Motivering

Projektstödet, som nämns i avsnitt 4.1.2, tillkom enligt uppgift då större antal människor ville flytta tillbaka från Sverige till Chile på 1980-talet, och växte sedan vid Bosnienkrigets slut på 1990-talet. Enligt en informant på Migrationsverket innebar inte minst Bosnien-episoden något av en samhällelig kraftsamling för flyktingars möjlighet att flytta

tillbaka till hemlandet. Många kommunala och ideella aktörer var involverade i många typer av projektaktiviteter, som rekognoseringsresor och också förberedande av de lokalsamhällen som skulle ta emot de som flyttade tillbaka. Det fanns också kopplingar till biståndsprojekt.

Efter att den episoden klingade av, förefaller stödet mest ha blivit kvar utan någon egentlig motivering därtill. Ganska kraftigt varierande summor har anslagits genom åren, men styrningen och uppföljningen av medlens användning har varit begränsad. Projektstödet anslås av Migrationsverket och bekostar posten *återvändningsförberedelser* i verkets budget. Det står inte, och har enligt uppgift aldrig stått, i regleringsbrev eller någon annanstans att det har varit önskvärt från regeringen att Migrationsverket ska anslå hela eller delar av budgetposten till andra aktörers projektverksamhet. Att så alltid har gjorts, eller i alla fall att det har fortsatt att göras också efter 1990-talet, verkar mer ha varit i brist på bättre användningsområden för medlen som har anslagits på budgetposten. Det ges ingen annan tydlig signal till myndigheten, och myndigheten har inte själv brukat ha några egna uppslag, om hur den ibland ganska stora posten ska användas. Då har utlysning av projekt varit ett lätt sätt att spendera pengarna. En informant på Migrationsverket framhåller också, att det har spelat roll att det har varit ett sätt att spendera pengarna på som har gjort av med jämförelsevis lite av myndighetens administrativa resurser.

Det finns enligt uppgift ingen målstyrning för projektverksamheten internt på Migrationsverket heller, eller någon dokumentation av vad verksamheten ska uppnå och hur, eller enligt vilka kriterier som ansökningar om projektstöd ska bedömas. Det finns, i klartext, ingen tydligt uttryckt uppfattning på någon nivå om varför projektstödet ska finnas i dag. Enligt den utvärdering som genomfördes av Veta Advisor (2023), har det heller inte skett något större samlat lärande från projektverksamheten.

En liknande historik finns i Norge, där ett liknande projektstöd uppstod någon gång på 1990-talet, och sedan blev mer mållöst och tillbakadraget under 2000-talet. Där agerade man på situationen och avskaffade stödet 2008 (Brekke, 2014; något liknande stöd finns inte heller i Danmark). Utredningen bedömer att det är det enda rimliga att göra detsamma i Sverige. Om det inte finns en förklaring någonstans till varför en verksamhet behöver finnas, ska offentliga resurser inte läggas på den.

9.4 Konsekvensanalys

Här redogörs för de väntade konsekvenserna för samhället och samhällsekonomin av utredningens samlade förslag ovan.

Utredningens förslag kommer troligen att leda till en liten ökning av antalet personer som får utvandringsbidrag. Detta då den grupp som har rätt till bidrag utvidgas något, och då det förtydligas att bidrag ska kunna ges också till den som anmäler att den vill ha ett permanent uppehållstillstånd kvar en tid efter utvandring. Utredningens bedömning är att antalet bidrag mest troligt kommer att öka med något eller några få tiotal personer per år, till en kostnad om några hundra tusen kronor per år.

Förslagen kommer troligen att leda till en blygsam, eller kanske lika troligt ingen, ökning i invandrares totala utvandring från Sverige. Att förslagen ska leda till någon ökning alls, förutsätter att 10 000 kronor plus en flygbiljett faktiskt avgör beslutet för någon.

Förslagen kommer förhoppningsvis att kunna bidra till ett något effektiviserat arbete med bidraget på Migrationsverket, genom den föreskriftsrätt som verket föreslås få.

Förslagen bör leda till en offentligfinansiell besparing om cirka två miljoner kronor per år, genom att Migrationsverkets projektstöd avskaffas. Projektstödet budget är 1,7 miljoner kronor för 2024 och var i genomsnitt lite över två miljoner kronor per år under tiden 2004–2022 (Veta Advisor, 2023).

Inga nämnvärda samhällsekonomiska effekter förväntas därutöver, eftersom förslagen endast omfattar mindre justeringar av hur saker fungerar i dag. Utredningen tillstår här att den har misslyckats med kärnan av sitt uppdrag, att hitta sätt att öka invandrares frivilliga utvandring. Men menar att den har gått igenom det informationsunderlag som finns i frågan – och att misslyckandet beror på att den har funnit att inga erfarenheter av eller indikationer på lämpliga sätt synes existera.

Enligt punkt 4 i övergångsbestämmelserna till förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, gäller 6 § i den nu upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning för denna utredning. Det innebär att utredningen också ska göra en bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen; samt om det finns några särskilda hänsyn att tänka på vad gäller ikraft-

trädandet av författningsförslagen. Utredningen bedömer att samtliga förslag är förenliga med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och ser inga behov av särskilda hänsyn gällande tidpunkt för ikraftträdandet.

Utredningens direktiv anger också att utredningen ska bedöma förslagens förenlighet med Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter. Utredningen bedömer att samtliga förslag är förenliga också med dessa.

9.5 Respons från berörda aktörer

Utredningen har inhämtat respons på sina förslag och på ett tidigare utkast till betänkandet från Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Migrationsverket är den aktör som främst berörs av utredningens förslag. Landets kommuner, som representeras av SKR, berörs däremot inte i någon större utsträckning av utredningens förslag. Men att så är fallet är resultatet av en aktiv värdering av huruvida det vore lämpligt att ge kommuner ansvar (se avsnitt 9.2.7), och därför har också respons från SKR setts som viktig.

Migrationsverkets respons har till stora delar beaktats i de förslag och kommentarer som presenteras här, och bedöms inte behöva kommenteras ytterligare därutöver.

SKR har avlämnat en mer officiell respons, som i huvudsak lyfter tre saker vilka återges nedan.

SKR instämmer i resonemanget i avsnitt 9.2.7 om varför Migrationsverket fortsatt bör ha ansvaret och inte kommunerna.

SKR uttrycker att de är nöjda med resonemangen i avsnitten 8.2.1 och 8.2.2 avseende samhällets integration respektive upplevd rättvisa. Man vill särskilt framhålla att ett bidrag som utformas enligt det offentligfinansiella målet skickar en tydlig signal som ”medför negativa konsekvenser för målgruppen – vilket är kontraproduktivt för integrationen”.

SKR vill väcka frågan om ifall det vore lämpligt om kommuner kunde få information om utbetalning av utvandringsbidrag från Migrationsverket via *Sammansatt bistjänst för ekonomiskt bistånd (SSBTEK)*. Syftet med det skulle vara att kommuner skulle kunna få information om att bidrag har betalats ut till personer som samtidigt har sökt ekonomiskt bistånd som handläggs i bistjänsten.

Den sistnämnda punkten formuleras av SKR som en frågeställning och inte ett skarpt förslag. Eftersom frågan har väckts sent i utredningens arbete och innefattar frågor om offentlighets- och sekretess, har utredningen inte haft tid att göra någon egen bedömning av den. Den återges därför bara här som någonting som berörda aktörer kan ha anledning att undersöka vidare.

9.6 Integritetsanalys

Utredningen har i det föregående lämnat förslag på ändringar i utlänningslagen och förordningen. Här beskriver vi hur ändringarna antas inverka på behandlingen av personuppgifter med tanke på skyddet för personuppgifter och skydd mot intrång i den personliga integriteten.

9.6.1 Regler av betydelse för behandling av personuppgifter i detta fall

Grunden för att få flytta till hemlandet eller ett annat land finns i artikel 13 FN:s universella förklaring om mänskliga rättigheter. FN har därefter antagit flera konventioner om mänskliga rättigheter bland annat Konventionen om politiska och mänskliga rättigheter från 1966.

Det finns ett omfattande rättsligt skydd för personuppgifter och privatlivet. EU-stadgan om mänskliga rättigheter fastslår rätten till skydd för personuppgifter och Europakonventionen anges att var och har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Det finns även grundlagsskydd för den enskildes personuppgifter och privatliv i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Där anges att ”var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden”.

Dataskyddsförordningen är den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU.¹ Att dataskyddsförordningen är en EU-förordning innebär att den i alla delar är direkt tillämplig i varje med-

¹ Den 27 april 2016 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), förkortad dataskyddsförordningen eller EU:s dataskyddsförordning. Från och med den 25 maj 2018 trädde dataskyddsförordningens bestämmelser i kraft.

lemsstat. Dataskyddsförordningen syftar dels till att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter särskilt skydd vid behandling av personuppgifter, dels att genom en likvärdig skyddsnivå i medlemsstaterna säkerställa ett fritt flöde inom unionen. Förordningen innehåller ett antal bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande nationella bestämmelser och påminner i dessa delar om ett direktiv. Inom utlänningsrätten finns sådan kompletterande lagstiftning² som består av utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordning (2016:30). Båda är av relevans för denna utredning.

I Migrationsverket instruktion anges att det är verkets uppdrag att hantera frågor som gäller självmant återvändande, medborgarskap och återvandring.³ Begreppet återvandring ska skiljas från självmant återvändande som är kopplat till ett myndighetsbeslut. Det senare handlar om att en person är skyldig att återvända till ett annat land och samarbetar om frivillig återresa med berörda myndigheter med följd att tvångsmedel inte behöver användas.⁴ Begreppet återvandring tar enbart sikte på att person av egen vilja väljer att flytta till annat land.⁵ Det faller därför utanför återvändandedirektivet.

Utlänningsdatalagens syfte är att Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna ska kunna behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Av intresse här är att säkerställa skydd vid sådan behandling enligt 2 § punkten 5 om bistånd och stöd och punkten 6 om svenskt medborgarskap. I punkt 5 ingår uppgifter enligt förordningen (1984:890)⁶ och i punkt 6 uppgifter enligt lagen om svenskt medborgarskap och medborgarskapsförordningen.

9.6.2 Vilka nya personuppgifter tillförs genom ändringarna?

I förordningsförslaget utvidgas personkretsen till fler kategorier av utlänningar som får ansöka om bidrag. Personkretsen utvidgas också till att avse svensk medborgare som tidigare haft uppehållstillstånd

² Även lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen (kallad dataskyddslagen) är tillämplig på Migrationsverket instruktion.

³ Förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

⁴ Kommissionens rekommendation (EU) 2017/2338 om upprättande av en gemensam ”Handbok om återvändande”, bilagan s. 90–93.

⁵ 2008/115/EG.

⁶ Se Fridberg, Ingela Utlänningsdatalagen (2016:27) 2 § Karnov (JUNO, besökt 2024-04-23).

och minst ett annat medborgarskap. Vidare införs en bestämmelse om återkrav och Migrationsverket får rätt att utfärda föreskrifter om verkställigheten av förordningen.

Vad avser personkretsen innebär förslaget att bidrag inte bara lämnas till anhöriga till flyktingar utan till alla som kommit till Sverige som anhöriga. Med det följer behandling av fler personuppgifter för utlänningar som har anknytning till en annan person som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Vidare utvidgas kretsen till att utöver make eller maka även gälla sambo. Hit räknas personuppgifter om den familj som utlänningen bildat i Sverige. Ändringen sker med tanke på att familjer bildas på nya sätt.

För svenska medborgare föreslås ett villkor som rör befrielse från medborgarskapet vilket leder till att andra personuppgifter enligt medborgarslagstiftningen behandlas.

Ett beslut om återkrav är ett beslut som går den enskilde emot. Genom att det införs en bestämmelse om återkrav kommer fler och nya personuppgifter att behandlas som rör ekonomiska och personliga förhållanden.

Bemyndigandet för Migrationsverket att utfärda föreskrifter om verkställigheten av förordningen gör det troligt att andra slags personuppgifter troligen kommer att behandlas.

I 7 kap. 7 § andra stycket utlänningslagen föreslås att det tidsbegränsade uppehållstillståndet ska återkallas för den som beviljats bidrag. Det är ett betungande beslut. I samma bestämmelse första stycket föreslås att detta inte gäller för utlänningar med permanent uppehållstillstånd.

9.6.3 För vilket eller vilka ändamål får Migrationsverket behandla uppgifterna?

Av 11 § utlänningsdatalagen framgår för vilka ändamål som personuppgifter får behandlas. För alla ändringarna är ändamålet med behandlingen av personuppgifter att handlägga ärenden eller en myndighets biträde i sådana ärenden i verksamhet enligt punkten 1 nämnd bestämmelse.

Laglig grund för behandling av uppgifterna

Artikel 6 dataskyddsförordningen anger att behandling är endast laglig om och i den mån åtminstone ett av villkoren a–f.

Migrationsverket har laglig grund att behandla personuppgifterna om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandling av hans eller hennes personuppgifter. För att ett samtycke ska vara giltigt uppställs fyra krav i artikel 7 dataskyddsförordningen. Ett samtycke kan när som helst återkallas. Ett samtycke bör därför inte ensamt utgöra grund för behandlingen.

Som laglig grund kan Migrationsverket stödja sig artikel 6 punkten c eller e. Detta mot bakgrund av att behandlingen är nödvändig för att Migrationsverket ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse⁷ (c) alternativt bedömas som en uppgift av allmänt intresse eller ett led i myndighetsutövning (e). Vad avser personuppgifter som behandlas i samband med återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt ändring i 7 kap. 7 § andra stycket utlänningslagen bedöms punkten c utgöra laglig grund.

9.6.4 Risker med behandlingen

I artikel 9 punkten 1 stycket dataskyddsförordningen finns en uppräkningslista av känsliga personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse upp. Vidare anges exempelvis uppgifter om hälsa eller en persons sexualliv eller sexualitet. Artikeln fastslår att det är förbjudit att behandla känsliga uppgifter såvida inte den registrerade lämnat samtycke till behandlingen enligt punkten 1.

Utgångspunkten för personliga förhållanden är att en person har rätt till sitt privatliv och sina familjeförhållanden. Sådana uppgifter är naturligt privata och har i många avseenden skydd i offentlighet- och sekretesslagen (2009:400) genom den skadeprövning som görs innan uppgifterna får lämnas ut. Vid behandlingen av personuppgifter ska hänsyn tas till uppgifternas karaktär och omfattning men även till de aktuella samhällsvärderingarna.

Ytterligare en faktor är om uppgifterna kommer att lämnas ut till andra utan omedelbart stöd av offentlighetsprincipen.

⁷ Migrationsverket ska i enlighet förordningen med instruktion för Migrationsverket bistå och hjälpa personer som självmant vill återvända eller återvändra till hemlandet.

Genom nya kategorier i personkretsen kommer fler och andra personuppgifter att behandlas för utlänningar och andra personer bosatta i Sverige. Troligt är att fler uppgifter om barn, både antal och karaktär, kommer att behandlas exempelvis skolgång och hälsa. Det kommer också leda till behandling av personuppgifter kopplade till medborgarlagstiftningen på ett annat sätt än tidigare. Medborgarskap kan avslöja etniskt ursprung eller gruppstillhörighet och vara en känslig uppgift. Vidare bedöms myndighetsbeslut för återkrav och beslut om återkallande av uppehållstillstånd innefatta behandling av andra personuppgifter för nya ändamål och i fler sammanhang.

Vid bedömningen av intrånget i den personliga integriteten är uppgifternas karaktär av stor betydelse. Ju känsligare uppgifter desto mer ingripande måste det allmännas hantering av uppgifterna normalt anses vara. Ett fåtal uppgifter kan leda till ett betydande intrång i den personliga integriteten om uppgifterna är av mycket känslig karaktär.⁸

Enligt utredningen är riskerna direkta eller indirekta kopplingar som kan härledas till uppgifter om etnisk tillhörighet, religion, politisk tillhörighet, hälsa och sexualitet, samkönade förhållanden eller äktenskap samt fler uppgifter om barn och ungdomar och deras skolgång och hälsa. Enbart ett fåtal integritetskränkande uppgifter kan röja andra uppgifter som i sin tur är av känslig natur. Både nya slags uppgifter och mängden uppgifter bedöms öka. Känsliga uppgifter och intrånget i den personliga integriteten behöver bedömas likväl som effekten av den behandling som sker som att uppgifter lämnas till annan utan stöd av offentlighetsprincipen.

Migrationsverket får rätt att meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen. Det kan gälla uppgifter om barns skolgång som kan vara känsliga, uppgifter om ekonomi och hälsa. Det är angeläget att överväga vilka uppgifter som behövs för att pröva bidragsansökan samtidigt som grundläggande intressen och rättigheter säkerställs för de som registreras.

De organisatoriska och tekniska förutsättningar som krävs för behandlingen framgår av 25 dataskyddsförordningen och i förekommande fall behov av en konsekvensbedömning avseende dataskydd enligt artikel 35 samma förordning.

⁸ En reformerad grundlag, prop. 2009/10:80 s. 183 f.

10 Författningskommentar

I det här kapitlet kommenteras författningsförslagen. Det gäller en paragraf om återkallande av uppehållstillstånd i 7 kap. utlänningslagen (2005:716) och ändringar och två nya paragrafer i förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor till annat land.

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

7 kap.

7 §

Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. Om utlänningen anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha uppehållstillståndet kvar trots att bosättningen upphör, får uppehållstillståndet dock återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde. *Det gäller även för den som har tagit emot bidrag enligt förordningen (1984:890) om statligt bidrag till resor från Sverige till annat land.*

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska återkallas för den som har tagit emot bidrag enligt förordningen (1984:890) om statligt bidrag till resor från Sverige för bosättning i annat land.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.5.

Paragrafen är ändrad. Det första stycket första meningen anger att ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas vid bosättning i annat land än Sverige. Det är således en skyldighet för Migrationsverket att återkalla tillståndet. Det är inte undantagslöst utan paragrafen medger möjlighet för en person att anmäla att få behålla sitt uppehållstillstånd i upp till två år. Möjligheten att göra en sådan anmälan har funnits länge och motiveras i äldre förarbetsuttalanden av gruppens

starka förankring och etablering i Sverige. Utredningen finner inte skäl att ändra detta.

Den omständigheten att en person med permanent uppehållstillstånd ansöker om bidrag enligt förordningen (1984:890) är inte avsedd att påverka bedömningen av personens vilja till permanent bosättning i det nya landet. Enligt utredningens mening följer det av lydelsen att det går att anmäla oavsett om bidrag har lämnats eller inte enligt nämnd förordning. Det finns inget sådant villkor uppställt i paragrafen. För tydlighetens föreslås dock en ändring i form av tillägg i *första stycket andra meningen* att möjligheten att anmäla även gäller för den till vilken bidrag har lämnats.

Utlänningslagen reglerar inte motsvarande situation avseende tidsbegränsat uppehållstillstånd, varken med eller utan bidrag. Det nya andra stycket anger att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska återkallas för den som fått bidrag enligt förordningen (1984:890). Placeringen motiveras av det delvis är samma situation som i första stycket och att en annan placering inte bedöms lämplig med tanke på översynen av återkallelse av uppehållstillstånd. Av samma skäl lämnas inte förslag på återkallelse av uppehållstillstånd utan bidrag.

Vid tidsbegränsade uppehållstillstånd finns i allmänhet inte samma förankring till Sverige som vid permanenta och de upphör att gälla efter olika tidsperioder. De är inte avpassade för att ha en tidsfrist inom vilken personen kan ångra sitt beslut. Det innebär att en person som tagit emot bidrag och återvänder för bosättning i Sverige på nytt måste söka om uppehållstillstånd utifrån då gällande förhållanden.

10.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land

Förordning om *statligt bidrag till resor från Sverige för bosättning i annat land*

1 §

Migrationsverket får *efter ansökan* besluta om statligt bidrag till *bosättning* i ett annat land. Ett sådant bidrag får endast *lämnas* en gång till samma person.

Bidrag lämnas i mån av tillgång på medel.

Bidrag lämnas inte för bosättning i en stat som är medlem av EU eller EFTA.

2 §

Bidrag enligt denna förordning får lämnas till

1. utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige och som har överförs hit med stöd av ett särskilt regeringsbeslut,

2. utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige med tillämpning av 5 kap. 1 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser,

3. utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 eller 3a § utlänningslagen (2005:716).

Bidrag får lämnas även om den sökande anmäler att den vill ha kvar sitt permanenta uppehållstillstånd trots att bosättningen upphör enligt 7 kap. 7 § första stycket utlänningslagen (2005:716).

Bidrag får även lämnas till svensk medborgare som tidigare haft uppehållstillstånd enligt första stycket och har minst ett annat medborgarskap, om personen befrias från sitt svenska medborgarskap. Bidrag får inte lämnas till en person som enbart har svenskt medborgarskap.

3 §

Bidrag får endast lämnas till den som visar att han eller hon tas emot i det land där bosättningen är avsedd att ske.

4 §

Bidrag får även lämnas till make, maka eller sambo samt barn under 18 år till den som har rätt till bidrag. Om det finns särskilda skäl, får bidrag lämnas även till annan anhörig som lever i hushållsgemenskap med utlänningen i Sverige.

5 §

Bidrag får lämnas för skäligena resekostnader.

Utöver bidrag för resekostnader får bidrag lämnas med högst 10 000 kronor för varje vuxen person och med högst 5 000 kronor för varje barn under 18 år, dock med sammanlagt högst 40 000 kronor per familj.

Bidraget betalas ut i samband med att den som beviljats bidraget reser ut från Sverige.

6 §

Bidrag som betalats ut enligt denna förordning får krävas åter om den eller de som har mottagit bidrag inte reser ut från Sverige, eller reser ut från landet och sedan återvänder och bosätter sig i Sverige. Detsamma gäller om den som mottagit bidraget har lämnat oriktiga uppgifter eller på annat sätt orsakat att bidrag felaktigt utbetalats.

7 §

Migrationsverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

8 §

Migrationsverkets beslut om bidrag enligt denna förordning får inte överklagas.

Rubriken

Förordning om *statligt bidrag till* resor från Sverige för bosättning i annat land

Rubriken är ändrad. I rubriken anges att förordningen handlar om *statligt* bidrag. Tanken är att skilja bidragsformen från annan bidragsgivning och för att uppnå enhetlighet med förordningens 1 § där uttrycket *statligt* bidrag används. Bidragets ändamål, att lämna ekonomiskt stöd för resor från Sverige för bosättning i ett annat land är oförändrat, och lydelsen i rubriken är oförändrad i den delen. Dock har uttrycket *utlänningars tagits bort* eftersom vissa svenska medborgare enligt förslaget också får ansöka om bidrag.

1 §

Migrationsverket får *efter ansökan* besluta om *statligt* bidrag till *bosättning* i ett annat land. Ett sådant bidrag får endast *lämnas* en gång till samma person.

Bidrag lämnas i mån av tillgång på medel.

Bidrag lämnas inte för bosättning i en stat som är medlem av EU eller EFTA.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.4.

Paragrafen är ändrad. Den anger att Migrationsverket ansvarar för att besluta om bidrag. I *första meningen* görs ett tillägg att Migrationsverkets beslut ska föregås av en ansökan från den enskilde. Det är ett tydliggörande att ärenden om bidrag initieras av en ansökan med krav på att ansökningarna ska handläggas och beslutas i linje med förvaltningsrättsliga regler och principer. I samma mening tas ”utlänningar som önskar bosätta sig” bort, eftersom personkretsen i 2 § utvidgas till att även omfatta vissa svenska medborgare, och ersätts med ordet bosättning. För enhetlighet ändras *ges* till *lämnas*.

I paragrafens *tredje stycke* görs undantag på så sätt att bidrag inte lämnas för bosättning i stater som är medlemmar i Europeiska unionen (EU) eller Europeiska frihandelsammanslutningen (EFTA). Bidragets grundtanke är inte att ge stöd till att flytta inom vad som i så hög grad fungerar som ett och samma område avseende människors rörlighet.

2 §

Bidrag enligt denna förordning får lämnas till

1. utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige och som har överfört hit med stöd av ett särskilt regeringsbeslut,

2. utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige med tillämpning av 5 kap. 1 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser,

3. utlänningar som har fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 eller 3 a § utlänningslagen (2005:716).

Bidrag får lämnas även om den sökande anmäler att den vill ha kvar sitt permanenta uppehållstillstånd trots att bosättningen upphör enligt 7 kap. 7 § första stycket utlänningslagen (2005:716).

Bidrag får även lämnas till svensk medborgare som tidigare haft uppehållstillstånd enligt första stycket och har minst ett annat medborgarskap, om personen befrias från sitt svenska medborgarskap. Bidrag får inte lämnas till en person som enbart har svenskt medborgarskap.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.4.

Paragrafen är ändrad. Den anger vem som uppfyller kraven för att Migrationsverket ska få lämna bidrag. Det är en fakultativ paragraf som beror på tillgång till medel och myndighetens andra förutsättningar. I förslaget lämnas grupperna som räknas upp i *punkt 1 och 2 första stycket* oförändrade. *Punkt 3* har ändrats och riktar sig till utlänning som har uppehållstillstånd på grund av anknytning med stöd

av 5 kap. 3 eller 3 a § utlänningslagen (2007:716). Jämfört med nu gällande lydelse vidgas anhöriggruppen till att omfatta alla som fått uppehållstillstånd på grund av anknytning, oavsett om den anknytningen är till en utlänning eller en svensk medborgare. Vidare tas den hänvisning bort som föreskriver att bidrag inte kan lämnas till den som har rätt till och omfattas av bidrag enligt 4 §. Denna hänvisning omfattar alla som är berättigade till bidrag enligt paragrafen och är därför onödig.

Paragrafens *andra stycke* är nytt. Ändringen motiveras av att ordet bosättning används dels som ett krav för bidrag i förordningen, dels vid anmälan avseende återkallande av uppehållstillstånd i 7 kap. 7 § utlänningslagen. Syftet är att förtydliga att möjligheten att få bidrag inte påverkas av att en person gör en anmälan om att ha kvar sitt permanenta uppehållstillstånd trots att bosättningen i Sverige upphör. En sådan anmälan ändrar i sig inte på att personen i utlänningslagens mening bosätter sig i ett annat land.

Paragrafens *tredje stycke* är nytt och riktar sig till vissa svenska medborgare. I *första meningen* klargörs att det rör en svensk medborgare som tidigare haft uppehållstillstånd och har åtminstone ett annat medborgarskap. I *andra meningen* undantas den som enbart är svensk medborgare. Förslaget innebär att den som vid en tidpunkt är berättigad till bidrag i sin egenskap av utlänning, förblir berättigad om den vid senare tidpunkt förvärvar svenskt medborgarskap. Avgränsningen av gruppen som har rätt till bidrag enligt första stycket motiveras av gruppens bakgrund i hemlandet och skäl till uppehållstillstånd i Sverige. Dessa faktorer ändras inte för en person som förvärvar ett svenskt medborgarskap.

Gruppen som uppfyller kraven i 2 § tredje stycket skiljer sig jämfört med de andra grupperna. Medborgarskapet har en stark rättslig ställning likväl som principen om undvikande av statslöshet. Det är dock inte rimligt med bibehållit svenskt medborgarskap i ett fall som detta, och det förskrivs därför att personen måste befrias från sitt svenska medborgarskap för att Migrationsverket ska få lämna bidrag. Det är väsentligt att personen därigenom inte riskerar att bli statslös.

En ansökan om befrielse handläggs av Migrationsverket och regleras i 15 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och ansökningarna bör kunna ske någorlunda parallellt. För de sökande som frivilligt avstår från sitt svenska medborgarskap anses Sverige inte vara skyldig att efterleva rätten till flera medborgarskap. Migrationsverket

får enligt 7 § rätt att meddela föreskrifter om förordningens verkställighet. Myndigheten bör inrätta en process som säkerställer att en sökande svensk medborgare inte blir av med medborgarskapet *utan att bidrag samtidigt beviljas*, om så inte var den sökandes önskan.

3 §

Bidrag får endast lämnas *till den som* visar att han eller hon tas emot i det land där bosättningen är avsedd att ske.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.3.

Paragrafen är ändrad. Det innebär att behovsprövning av bidraget tas bort. Detta är i linje med välfärdsstatens utformning i övrigt, där tjänster generellt erbjuds till alla och omfördelning sker via progressiv beskattning. Därutöver har paragrafen varit svår att tillämpa.

I paragrafen är kravet oförändrat på att personen ska visa att han eller hon tas emot i det landet där bosättningen är tänkt att ske. Med tanke på risk för missbruk och den administrativa börda det skulle kunna leda till för ett förhållandevis lågt bidrag, har utredningen här stannat för att behålla det gällande kravet. Paragrafen anvisar därför som tidigare, att det ska vara styrkt för att bidraget ska kunna utbetalas, att personen tas emot i det land där han eller hon avser att bosätta sig. Det kan ske med pass eller motsvarande annan dokumentation som styrker att personen kommer tas emot i landet.

En språklig ändring anger att begreppet utlänning ersätts med ordet *den*. Det är en följdändring eftersom gruppen inte längre avgränsas till begreppet utlänning.

4 §

Bidrag får även *lämnas* till *make, maka eller sambo* samt barn under 18 år till den som har rätt till bidrag. Om det finns särskilda skäl, får bidrag lämnas även till annan *anhörig som* lever i hushållsgemenskap med utlänningen i Sverige.

Paragrafen är ändrad. Den anger vilka andra personer, utöver de som anges i 2 §, som bidrag får lämnas till. Ändringen i *första meningen* innebär att sambo likställs med make och maka och att kravet på att det ska finnas särskilda skäl för denna grupp tas bort. Det är en an-

passning till att samboförhållanden är en vanlig och socialt accepterad familjeform, och att det saknas skäl att ha högre krav på denna grupp än för gifta. För att skapa enhetliga begrepp ändras *ges till lämnas*.

6 §

Bidrag som betalats ut enligt denna förordning får krävas åter om den eller de som har mottagit bidrag inte reser ut från Sverige, eller reser ut från landet och sedan återvänder och bosätter sig i Sverige. Detsamma gäller om den som mottagit bidraget har lämnat oriktiga uppgifter eller på annat sätt orsakat att bidrag felaktigt utbetalats.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.6

Paragrafen är ny. Den anger att Migrationsverket får besluta om återkrav. Syftet med en sådan reglering är att förhindra att bidraget missbrukas eller överutnyttjas samt säkerställa att myndigheten har rättslig grund för att rikta krav mot den som är återbetalningsskyldig. Inom välfärdsystemens lagstiftningar om bidrag och förmåner är det vanligt förekommande med paragrafer som reglerar återkrav och återbetalningsskyldighet. Det är väsentligt för Migrationsverket med ett författningsstöd när frågan om återbetalningsskyldighet utreds och klarläggs inte minst med tanke på att det kan bli nödvändigt att driva processen vidare.

Återkravet avser två situationer. Paragrafens *första mening* riktas mot en person som fått utbetalt bidrag men som antingen inte reser ut, eller reser ut men inte bosätter sig i det land som bidrag är avsett för utan återvänder och bosätter sig i Sverige. *Andra meningen* riktas till den person som lämnat oriktiga uppgifter eller på annat sätt förorsakat att bidrag utbetalts felaktigt. Genom detta omfattar paragrafens tillämpningsområde de tänkbara situationer som återkrav kan aktualiseras.

7 §

Migrationsverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.2.8.

Paragrafen är ny. Den anger att Migrationsverket har bemyndigande att meddela föreskrifter inom ramen för förordningens tillämpningsområde. Utredningen har övervägt alternativet med en mer detaljerad föreskriftsrätt, men med tanke på Migrationsverkets erfarenhet av bidraget stannat för denna lydelse. En allmän föreskriftsrätt kan anpassas efter vad som krävs över tid för att utveckla och öka rätts säkerheten med bidragsformen. Bemyndigandet innebär att bidragsformen får en naturlig plats i myndighetens organisation och den rättsliga process som det innebär att ta fram och utarbeta samt besluta om föreskrifter. Det möjliggör för myndigheten att komplettera förordningen med föreskrifter om exempelvis ansökan och dess utformning, handläggning, förhandsbesked och återkrav. Sådana föreskrifter kan också skapa förutsättningar för att utarbeta de bedömningsunderlag och rutiner som det dagliga arbetet kräver. Vad gäller tolkning och tillämpning är det primärt en fråga om behov av rättsligt stöd och kvalitetssäkring.

Referenser

- Borjas, George, och Bernt Bratsberg (1996), "Who leaves? The outmigration of the foreign-born", *Review of economics and statistics*, 78(1): 165–176.
- Bosnia and Hercegovina Ministry for Human Rights and Refugees (2005), *Comparative analysis on access to rights of refugees and displaced persons*.
- Brekke, Jean-Paul (2014), "Tilbakevending fra Norge: Historikk, omfang og videreutvikling 2002–2013", *Institutt for samfunnsforskning*.
- Dustmann, Christian, och Joseph-Simon Görlach (2016), "The economics of temporary migrations", *Journal of economic literature*, 54(1): 98–136.
- Edin, Per-Anders, Robert LaLonde, och Olof Åslund (2000), "Emigration of immigrants and measures of immigrant assimilation: evidence from Sweden", *Swedish economic policy review*, 7: 163–204.
- Ekberg, Jan (2009), *Invandringen och de offentliga finanserna*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet.
- Finansdepartementet (2017), *Den svenska modellen*.
- Migrationsverket (2023a), *Redovisning regleringsbrevsuppdrag 3.2 och 3.3 återvandring*.
- Migrationsverket (2023b), *Tematisk kvalitetsuppföljning av beslut om återvandringsbidrag*.
- Olovsson, Daniel (2007), *Return migration from Sweden to Bosnia and Herzegovina*, Master thesis in economics, Växjö Universitet.
- Oxford Research (2018), *Evaluering af Dansk Flyktingehjælps varetagelse af rådgivningsopgaven efter repatrieringsloven*.

- Rambøll (2020), *Kvalitativ undersøgelse blandt sydere, der ønsker at repatriere med støtte efter repatrieringsloven.*
- Ruist, Joakim (2013), "Free immigration and welfare access: the Swedish experience", *Fiscal studies*, 35(1): 19–39.
- Ruist, Joakim (2018), *Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet.
- Ruist, Joakim (2019), *Global migration – orsaker och konsekvenser*, SNS Förlag.
- Strømmer, Gunnar (2002), *Den nya rättighetsrevolutionen*, Timbro.
- Styrelsen for International Rekruttering og Integration (2020), *En procesevaluering af implementering af de nye lovgivningsmæssige tiltag i kommunerne.*
- Udlændige- og Integrationsministeriet (2020), *Personer, som er repatrieret med støtte efter repatrieringsloven i 2012–2019: Deskriptiv analyse.*
- Veta Advisor (2023), *Utvärdering av projektverksamhet gällande återvandring.*

Kommittédirektiv 2023:151

Översyn av incitamentsstrukturerna för frivillig återvandring

Beslut vid regeringssammanträde den 26 oktober 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över hur återvandring kraftigt kan stimuleras och med andra medel öka när det gäller personer som är bosatta i Sverige och som har anknytning till ett annat land och som vill återvändra. Det gäller särskilt personer som inte integrerats i det svenska samhället i termer av egenförsörjning, språk eller andra kulturella faktorer. Utredaren ska bland annat

- kartlägga insatser för att stimulera återvandring i Sverige och i jämförbara länder, däribland Danmark, för att inventera vilka lagstiftningsåtgärder, stödinsatser eller andra åtgärder som visat sig leda till konkreta resultat över tid,
- utifrån en samhällsekonomisk analys och integrationsaspekter identifiera vilka omständigheter som ska ligga till grund för att komma i fråga för stöd till återvandring,
- ta fram förslag på vilka nivåer av ekonomiska incitament och stöd som är samhällsekonomiskt försvarbara för att skapa incitament för personer att återvändra,
- analysera hur svenska myndigheter bättre kan bistå den som kan komma i fråga för återvandring med praktiska förberedelser och samordning i anknytningslandet inför återvandringen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2024.

Uppdraget att stimulera återvandringen

Med återvandring avses att personer med anknytning till ett annat land som på skilda grunder har en laglig rätt att bo i Sverige frivilligt väljer att permanent lämna Sverige. Den rådande ordningen tar dock endast sikte på personer som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige som flykting, alternativt skyddsbehövande eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter samt familjemedlemmar till dessa som flyttar tillbaka till ett tidigare hemland.

Begreppet återvandring ska alltså skiljas från återvändande, som avser att personer lämnar Sverige efter att ha fått ett beslut om avvisning eller utvisning. Förenta nationernas universella deklaration om de mänskliga rättigheterna från 1948 slår fast att återvandring är en mänsklig rättighet.

Det är Migrationsverket som ansvarar för frågor som rör återvandring, se 1 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket. I Migrationsverkets regleringsbrev för 2023 har regeringen fastställt ett mål att antalet personer som återvänder till ett tidigare hemland ska öka och gett myndigheten i uppdrag att genomföra åtgärder i detta syfte. En stor del av Migrationsverkets nuvarande arbete med återvandring utgörs av finansiering av externa aktörers projekt. Migrationsverket stöttar även personer som överväger att återvända genom att tillhandahålla information om praktiska frågor som är viktiga att tänka på innan man lämnar Sverige.

Migrationsverket ansvarar även för handläggningen av återvandningsbidrag till enskilda enligt förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land. Enligt förordningen kan en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige som flykting, alternativt skyddsbehövande eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter beviljas ett återvandningsbidrag för skäligena resekostnader, samt ett kontant belopp på högst 10 000 kronor för vuxna och 5 000 kronor för barn, dock sammanlagt högst 40 000 kronor per familj. Bidrag får endast lämnas om utlänningen saknar medel att själv bekosta resan. Möjligheten att ansöka om återvandningsbidrag utnyttjas i en mycket liten omfattning. Under de senaste tio åren har i genomsnitt 17 ärenden per år avgjorts enligt förordningen, varav fyra individer per år har beviljats ett återvandningsbidrag. Den nuvarande ordningen för återvandring utgörs alltså av begränsade insatser som endast når ett fåtal personer.

Att under längre tid leva i utanförskap har stora negativa konsekvenser för den enskilde. Utanförskap innebär dessutom en samhälls-ekonomisk påfrestning. För den som inte har integrerats väl i det svenska samhället kan återvandring vara en möjlighet att skapa sig en bättre tillvaro, samtidigt som det kan vara ett gynnsamt alternativ både för den enskilde och det allmänna, genom att integrationsinsatser riktas till de som har vilja och förmåga till en lyckad integration i Sverige. Återvandring kan dessutom i många fall bidra positivt till ursprungslandet. På sikt kan det också medföra att fler väljer att återvändra eftersom ett levande nätverk i ursprungslandet underlättar för återvandring och gör det möjligt att investera och driva verksamhet i hemlandet (SOU 2010:40 s. 45 och 160).

Enligt Tidöavtalet, som är en överenskommelse mellan regeringspartierna och Sverigedemokraterna, ska ett paradigmskifte genomföras i svensk migrationspolitik. Det innebär bland annat att utgångspunkten ska vara att skydd för den som flyr en konflikt eller kris ska erbjudas tillfälligt och för den som flyr Sveriges närområde. Som ett led i regeringens arbete med att lägga om migrations- och integrationspolitiken är det därför angeläget med en översyn av incitamentsstrukturerna för återvandring. Regeringen vill skapa ett rättsligt ramverk med såväl ekonomiska som praktiska stödinsatser och andra systematiska åtgärder som kraftigt stimulerar återvandring och som gör att verksamheten utökas och kan nå fler personer.

Kartläggning av insatser i Sverige och andra jämförbara länder

Det finns inte någon samlad bild av vilka incitament och stödinsatser som främjar återvandring. Det saknas även kunskap om hur det nu gällande regelverket påverkar människors beslut. Av Tidöavtalet framgår därför att insatser för att stimulera återvandring i jämförbara länder, däribland Danmark, bör kartläggas för att inventera vilka lagstiftningsåtgärder, stödinsatser eller andra åtgärder som visat sig leda till konkreta resultat över tid. Danmark har under en lång tid haft en ordning för återvandring genom Repatrieringsloven, där både statliga och kommunala aktörer samt frivilliga intresseorganisationer arbetar med att identifiera, informera och bistå personer som kan beviljas stöd till återvandring. Den danska modellen för återvandring riktar sig mot utländska medborgare med uppehållstillstånd i Danmark samt

till danska medborgare med dubbelt medborgarskap. Åtgärderna består av olika informationsinsatser och program, samt kontanta stöd för kostnader i samband med återvandringen och för återintegrering, genom ett ”reintegrationsbistånd”.

Utredaren ska därför

- kartlägga de insatser för att stimulera återvandring som görs i Sverige och i andra jämförbara länder, däribland Danmark,
- analysera hur det svenska regelverkets utformning påverkar personer att återvändra, och
- analysera vilka åtgärder i Sverige och andra jämförbara länder som har bidragit till en ökad återvandring över tid.

Analys av målgrupper för olika åtgärder

Misslyckad integration medför både samhällsekonomiska och socioekonomiska kostnader. Det kan leda bland annat till utanförskap, bidragsberoende, kriminalitet och till att parallellsamhällen uppstår. Problemen kan dessutom bestå och växa över generationer. En kraftig satsning på återvandring kan således ge en samhällsekonomisk vinst och förbättra förutsättningarna för samhället att hantera integrationsbehov bland grupper som väljer att stanna i Sverige. Det kan som en bieffekt dessutom ge den enskilde som väljer att återvändra en bättre livstillvaro och bidra till positiva effekter för länder där återintegrering sker.

Utöver ekonomiska incitament kan informationsinsatser om vilka möjligheter och stöd som finns att tillgå innebära att fler väljer att återvändra. I utredningen ingår att identifiera vilka målgrupper som informationsinsatser och ekonomiska incitament särskilt ska inrikta sig till.

Genom att bestämma vilka omständigheter som ska ligga till grund för att komma i fråga för de olika åtgärderna skapas förutsättningar för ett långsiktigt och strukturerat arbete anpassat för att tillgodose behoven av stöd till återvandring hos de aktuella målgrupperna.

Sverige har i dag betydande integrationsutmaningar i form av utanförskap och bidragsberoende. Det finns personer med utländsk bakgrund som trots att de bott i Sverige under en längre tid inte har integrerats i det svenska samhället. Dessa personer kan vara intresserade

av att ta del av åtgärder för återvandring. Det går samtidigt att utifrån anknytningsland dra slutsatser om olika gruppers förmåga att integreras till det svenska samhället. Utredaren ska därför överväga om hela eller delar av åtgärderna kan anpassas och riktas särskilt till personer som efter en längre tid i Sverige inte har integrerats i det svenska samhället i termer av egenförsörjning eller språk, i syfte att uppmuntra dem att återvändra. Även kulturella faktorer, till exempel att man inte delar grundläggande svenska värderingar om demokrati eller respekt för de fri- och rättigheter som gäller i landet ska beaktas.

Uppdraget i denna del ska i första hand ta sin utgångspunkt i en analys av den uppskattade samhällsekonomiska kostnaden för personer i respektive grupp i det fall att de väljer att stanna kvar i Sverige. Utredaren ska ta fram kriterier för att på ett träffsäkert sätt identifiera grupper utifrån de kostnader och den belastning i övrigt som bristande integration och egenförsörjning m.m. kan antas innebära för det svenska samhället. Utredaren ska också ta fram förslag på vilka anknytningsländer som bör komma i fråga för olika åtgärder. Beroende på vilken målgrupp och vilket anknytningsland som avses kan nivån av stöd och typen av åtgärd komma att skifta. I uppdraget ingår även att identifiera den personkrets som bör omfattas av en ny typ av återvandringsbidrag som ska fungera som ekonomiskt incitament för att välja att återvändra. Erfarenheter från andra länder som är jämförbara med Sverige bör tas om hand i arbetet.

Utredaren ska därför

- utifrån en samhällsekonomisk analys och integrationsaspekter lämna förslag på vilka målgrupper som åtgärderna ska rikta sig till,
- lämna förslag på hur möjligheten att få stöd till återvandring kan vidgas och omfatta fler personer som är bosatta i Sverige men har anknytning till ett annat land, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ekonomiska incitament och praktiska förberedelser för att öka återvandringen

Det är viktigt att det finns en fungerande och effektiv process för att bistå och uppmuntra personer som vill återvändra. Med utgångspunkt i kartläggningen ska utredaren analysera vilka åtgärder som är relevanta

och kostnadseffektiva att införa i Sverige i detta syfte. Det finns till exempel anledning att överväga informations- och vägledningsinsatser, praktiskt stöd samt en utvidgning av det ekonomiska stödet.

Det har tidigare varken genomförts informationsinsatser eller riktad vägledning för personer som kan komma i fråga för stöd till återvandring. I Migrationsverkets regleringsbrev för 2023 har dock regeringen gett myndigheten i uppdrag att genomföra informationsinsatser i syfte att öka kunskapen om befintliga stödinsatser för återvandring. Myndigheten redovisade regleringsbrevsuppdraget den 21 augusti 2023. Av redovisningen framgår bland annat hur Migrationsverket arbetat med utökade informationsinsatser, såväl internt som externt, men det framgår också att det är nödvändigt med en översyn av regelverk, incitamentsstruktur m.m. För att stimulera återvandring är det viktigt med information om vilket stöd som finns och hur man går till väga för att ta del av det. Det kan handla om såväl generella informationsinsatser som riktad vägledning till specifika målgrupper.

Endast informationsinsatser är dock inte tillräckligt för att öka återvandringen. Den som önskar återvändra kan behöva hjälp med praktiska förberedelser. Det kan handla om information, anskaffande av nödvändiga dokument och kontakt med myndigheter eller organisationer för att ordna med till exempel försörjning, bostad, skola och sjukvård. Det finns därför skäl att överväga hur svenska myndigheter kan bistå den som önskar att återvändra med förberedelser inför detta.

För att stimulera betydligt fler personer att återvändra behöver även de ekonomiska incitamenten ses över. Det handlar om att skapa ekonomiska incitament och stöd som medför en kraftig stimulans för ökad återvandring. Den nuvarande ordningen utgör inte en sådan stimulans utan syftar framför allt till att täcka vissa kostnader förenade med återvandringen. En ny ordning kan bygga på högre ersättningsnivåer. En ny ordning kan även innehålla modeller hur en ersättning successivt betalas ut. Det ligger i utredarens uppdrag att analysera olika modeller som leder till kraftigt ökad återvandring.

Förslag på nivåer av ekonomiska incitament ska sättas i relation till vad som är samhällsekonomiskt försvarbart för respektive föreslagen målgrupp. En samhällsekonomisk kostnad som är betydande för Sverige och som går att härleda till personer som uppfyller vissa kriterier, kan alltså motivera en hög nivå på de ekonomiska incitament som ska stimulera personerna att återvändra.

Syftet med att se över stödet är att stimulera till återvandring i betydligt fler fall. I utredningen ingår att beakta de modeller för återvandring som gäller i andra jämförbara länder, särskilt Danmark.

Ett av regeringens mål är att minska antalet asylsökande till Sverige. Även när det gäller incitament för återvandring är det viktigt att hitta en ordning som inte bidrar till att fler personer söker sig till Sverige för att söka asyl. Ordningen får inte heller uppmuntra till missbruk. Stödet måste därför utformas på ett sätt som motverkar en sådan utveckling, säkerställer goda kontrollmöjligheter och minimerar risken för felaktiga utbetalningar och missbruk.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på åtgärder som kan bidra till att öka den frivilliga återvandringen från Sverige,
- analysera och lämna förslag på samhällsekonomiskt försvarbara ekonomiska incitament och stöd för respektive målgrupp i syfte att ge bättre förutsättningar för en ökad återvandring från Sverige,
- överväga vilka insatser som är lämpliga för att nå ut med information om stödet till återvandring, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ansvar för frågan om återvandring

I dag är det Migrationsverket som ansvarar för frågor om återvandring. Beroende på vilka åtgärder och målgrupper som föreslås finns det anledning att se över vilken eller vilka aktörer som bör vara ansvariga. Som exempel kan nämnas ordningen i Danmark där ansvaret är delat mellan myndigheten Hjemrejsestyrelsen, kommunerna och Dansk flyktinghjälp. En av flera omständigheter som kan påverka arbetet är i vilken utsträckning som ansvariga aktörer kommer i kontakt med personer som kan bli aktuella för återvandring. Utredaren ska därför ta ställning till vilken eller vilka aktörer som ska ansvara för frågor som rör återvandring.

Avgörande bör vara hur kunskap och kompetens bäst kan tas tillvara för att kunna erbjuda ett effektivt stöd till målgruppen, var kapacitet för verksamheten bäst kan byggas upp och bibehållas samt vilken eller vilka myndigheter eller aktörer som har bäst förutsättningar utifrån befintligt uppdrag att identifiera och möta målgrupperna

för de föreslagna åtgärderna. Utredaren ska även beakta hur ett nytt uppdrag om åtgärder för återvandring förhåller sig till redan befintliga uppdrag på integrationsområdet hos den eller de myndigheter som föreslås, i syfte att undvika att de motverkar varandra.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på vilken eller vilka myndigheter, eller andra aktörer i samhället, som ska ansvara för åtgärderna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvenser för den som återvandrar från Sverige

Det är inte lämpligt att en person som har genomgått ett återvandringsprogram får behålla sin rätt att uppehålla sig i Sverige.

Personer som är bosatta i Sverige och som har anknytning till ett annat land och som inte har integrerats i det svenska samhället kan ha olika typer av vistelsestatus och rättigheter i Sverige. Utredaren ska med utgångspunkten att kraftigt stimulera återvandringen ta fram förslag om de villkor som bör gälla för personer i respektive grupp. Utgångspunkten ska vara att den som återvandrar förlorar sina befintliga rättigheter i förhållande till Sverige. Det ligger i utredarens uppdrag att närmare ta ställning till hur den rättsliga grunden för vistelse i Sverige ska hanteras vid återvandring.

I dagens lagstiftning finns regler som innebär att personer med permanenta uppehållstillstånd vars bosättning upphör blir av med det tillståndet efter viss tid. Regelverket gäller bara permanenta uppehållstillstånd och omfattar därför inte alla personer som är bosatta i Sverige och som har anknytning till ett annat land, och som därmed bör kunna komma i fråga för återvandring. Dessutom bör reglerna för stöd till återvandring alldeles oavsett ses över för att motverka missbruk.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på en ordning som innebär att den som tagit emot stöd till återvandring förlorar sin befintliga rätt att vistas i Sverige, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utbetalning och återkrav

Enligt förordningen om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land ska bidrag betalas ut i samband med att den som beviljats bidraget reser ut från Sverige. Om återvandringsbidraget ändras finns även anledning att ta ställning till när och hur utbetalning ska ske. Beroende på vilka kostnader som ska ersättas och nivåerna på det ekonomiska stödet kan det behövas olika bestämmelser för när stödet ska utbetalas, till exempel när personen har anlänt till hemlandet. Det finns i dag inte några bestämmelser om återkrav av ett utbetalt återvandringsbidrag. I en ny ordning bör det finnas sådana bestämmelser, till exempel om en person avbryter flytten eller inom en viss tid återvänder till Sverige.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på bestämmelser om utbetalning och återkrav av återvandringsbidrag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredaren ska analysera och beskriva de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs samt beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. Eventuella kostnader för kommunerna ska redovisas, liksom bedömning av om den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. Utredaren ska beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. I de delar förslagen bedöms påverka barns situation ska konsekvenserna för barn särskilt beaktas, i enlighet med bl.a. FN:s konvention om barnets rättigheter. Utredaren ska bedöma förslagets förenlighet med Sveriges åtaganden om mänskliga rättigheter.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från de myndigheter och andra aktörer som omfattas av utredningens förslag. Utredaren ska också hålla sig informerad om, och beakta, relevant arbete inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Utredaren får överväga sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2024.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrares utvandring. Ju.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]
- Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]
- En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]
- Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]
- Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]
- En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. [51]
- Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. [52]
- Stöd till invandrares utvandring. [53]
- ### Klimat- och näringslivsdepartementet
- Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor
– för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende
– public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask
– förädling, forskning och finansiering. [35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]

En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]

Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]

Skolor mot brott. [17]

Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]

Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Utrikesdepartementet

Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. [46]