

Arbetskraftsinvandring till Sverige

– befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick

*Delbetänkande
av Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI)*

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:50

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Norstedts Tryckeri AB
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22368-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Hans Karlsson

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

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

Som experter förordnades den 28 maj 2004 rättssakkunnige Jonas Alberg, kammarrättsassessorn Ingrid Ekelund, avdelningsdirektören Peter Fylking (Migrationsverket), kansliråden Catrin Lidbom och Pontus Ringborg, ställföreträdande generaldirektören Lars Sjöström (AMS) samt departementssekreterarna Christina Wallin och Ola Yndeheim. Genom beslut den 11 oktober 2004 entledigades Ola Yndeheim och förordnades departements-

sekreteraren Annika Århammar som expert i kommittén. Genom beslut den 17 januari 2005 entledigades Jonas Alberg samt Pontus Ringborg och förordnades kansliråden Örjan Härneskog och Anna Santesson till experter i kommittén. Genom beslut den 14 februari 2005 entledigades Catrin Lidbom och förordnades departementsrådet Eva Åkerman-Börje som expert i kommittén.

Den 1 juni 2004 anställdes departementsrådet Peter Springfeldt som huvudsekreterare i kommittén. Som sekreterare anställdes den 9 augusti 2004 utredaren Helena Carlestam och den 16 augusti 2004 hovrättsassessorn Lena Petersson. Den 1 januari 2005 anställdes Gustaf Rönneklev som biträdande sekreterare i kommittén. Lena Enstam är kommitténs assistent.

Till uppdraget hör en rad uppgifter såsom t.ex. att utreda behovet av arbetskraftsinvandring, bedöma de konsekvenser som ytterligare sådan invandring kan få på arbetsmarknaden och i övrigt, beakta pågående arbete inom EU av relevans för uppdraget liksom konsekvenserna av EU:s utvidgning för den svenska arbetsmarknaden. Därutöver skall kommittén bl.a. överväga behovet av åtgärder för att göra det attraktivt för arbetstagare från länder i och utanför EU/EES att söka sig till bristyrken i Sverige samt studera sambandet mellan reglerna för arbetskraftsinvandring och de för asyl och skyddsbehövande i övrigt. Kommande förslag till förändringar skall utgå från de behov av arbetskraft som finns på arbetsmarknaden och syfta till ökad flexibilitet, förenklad administration och långsiktig hållbarhet.

Kommittén, som har antagit namnet Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI), överlämnar härmed delbetänkandet *Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick* (SOU 2005:50). Delbetänkandet innehåller framför allt en redovisning av fakta, utgångspunkter för

det fortsatta arbetet samt ett antal frågeställningar för diskussion. Arbetet går nu vidare med att sammanställa slutbetänkandet, vilket kommer att innehålla bl.a. kommitténs ställningstaganden och författningsförslag.

Stockholm i maj 2005

Lena Hjelm-Wallén

Margareta Andersson

Anna Kinberg Batra

Ann-Marie Fagerström

Paulo Silva

Per Westerberg

Eva Aronsson

Jan-Eric Berglund

Mauricio Rojas

Göte Wahlström

/Peter Springfeldt
Helena Carlestam
Lena Petersson
Gustaf Rönneklef

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
Summary	19
1 Utgångspunkter	25
1.1 Internationell migration som ett samhällsfenomen.....	25
1.2 Demografiska förändringar i de rika länderna medför framtida utmaningar för deras arbetsmarknader.....	32
1.3 Invandringen påverkar samhällsutvecklingen och samhällsekonomin.....	36
2 Omvärlden – likheter, skillnader, påverkan och samverkan med Sverige	43
2.1 Internationell migration	43
2.1.1 Många flyttar men de allra flesta bor kvar i sina hemländer.....	43
2.1.2 Orsaker till att personer flyttar	45
2.1.3 Arbetskraftsinvandring i ett globalt perspektiv.....	49
2.1.4 Migration utanför reglerna.....	49
2.1.5 Olika internationella försök att genom samarbete påverka formerna för migration.....	54
2.2 Demografi och arbetsmarknad i EU.....	57
2.2.1 Den demografiska utvecklingen liknar varandra	57
2.2.2 Internationell konkurrens om kvalificerad arbetskraft	65

2.2.3	Arbetsmarknaden inom EU	66
2.3	Migrationspolitik i några andra länder	71
2.3.1	Några huvuddrag i de rika ländernas migrationspolitik.....	71
2.3.2	Debatt som påverkar olika länders migrationspolitik.....	86
2.4	Migration och utveckling i ursprungsländerna.....	91
2.4.1	Migrationen påverkas av utvecklingen i landet	92
2.4.2	Utflyttning av ett lands humankapital.....	94
2.4.3	Utvandrarna sänder hem stora summor pengar.....	101
2.4.4	Utvandrarnas roll ekonomiskt och politiskt för hemlandet	106
3	Sveriges internationalisering	109
3.1	Från utvandrings- till invandringsland.....	109
3.1.1	Sverige har en lång migrationshistoria.....	110
3.1.2	Sverige är ett mångkulturellt samhälle.....	113
3.1.3	Migrationens påverkan på Sveriges demografi.....	115
3.1.4	Erfarenheter av tidigare arbetskraftsinvandring.....	115
3.1.5	Svenska medborgares rörlighet över nationsgränserna	121
3.2	Sverige som medlem i EU.....	123
3.2.1	Den fria rörligheten	123
3.2.2	EU:s senaste utvidgning och övergångsregler rörande fri rörlighet av personer	125
3.2.3	Utredningar och uppdrag med anledning av utvidgningen.....	127
3.2.4	Utvidgningens påverkan på rörligheten	130
3.2.5	Kommande utvidgningar	132
3.2.6	Arbetet hittills inom EU med arbetskraftsinvandring	133
3.2.7	Det framtida arbetet med arbetskraftsinvandring.....	136
3.2.8	Sverige konkurrerar om kvalificerad arbetskraft.....	138
3.3	Svensk arbetsmarknad mer internationellt beroende.....	140
3.3.1	Informations- och kommunikationssamhället.....	140
3.3.2	Företagen blir allt mer internationella.....	141
3.4	Antalet gäststudenter ökar	147

4	Sveriges demografi och arbetsmarknad.....	157
4.1	Sveriges demografi.....	158
4.1.1	Faktorer som bestämmer befolkningens storlek och åldersammansättning.....	158
4.1.2	Befolkningens åldersammansättning idag.....	162
4.1.3	Prognos över Sveriges framtida befolkning.....	164
4.2	Utbud av arbetskraft.....	167
4.2.1	De yrkesaktiva åren har minskat.....	167
4.2.2	Befolkningens arbetskraftsdeltagande förändras.....	170
4.3	Efterfrågan på arbetskraft.....	180
4.3.1	Behovet av arbetskraft på lång sikt.....	183
4.4	Pusslet på arbetsmarknaden.....	187
4.4.1	Arbetsmarknadens funktionssätt.....	188
4.4.2	Arbetsmarknadens tillgänglighet.....	191
4.4.3	Rörlighet på arbetsmarknaden.....	195
4.4.4	Arbetsmarknadens parter och arbetskraftsinvandring.....	197
5	Dagens regler för arbetskraftsinvandring.....	201
5.1	Några grundläggande drag.....	201
5.2	Kravet på visering och uppehållstillstånd.....	202
5.3	Kravet på arbetstillstånd och dess undantag.....	203
5.4	Arbetstillstånd – ansökan och handläggning.....	204
5.5	AMS riktlinjer.....	208
5.6	Beviljade tillstånd.....	212
6	Sverige mot ett öppnare regelverk för arbetskraftsinvandring – en sammanfattande diskussion.....	217
	Käll- och litteraturförteckning.....	221

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv (Dir. 2004:21)	227
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv (Dir. 2005:22).....	243
<i>Bilaga 3</i>	Tabell- och diagrambilaga.....	245
<i>Bilaga 4</i>	Scenarios om framtida förhållanden mellan personer i och utanför arbetskraften	269

Förkortningar

AF	Arbetsförmedling
AG	Arbetsgivare
AKU	Arbetskraftsundersökning
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMV	Arbetsmarknadsverket
AT	Arbetsstillstånd
EEAG	European Economic Advisory Group
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
EU10	De 10 nya medlemsstaterna i EU fr.o.m. 1 maj 2004
EU15	De 15 medlemsstaterna i EU t.o.m. 1 maj 2004
EU25	De 25 medlemsstaterna i EU fr.o.m. 1 maj 2004
EURES	European Employment Service
FoU	Forskning och utveckling
GATS	General Agreement on Trade in Services (Tjänstehandelsavtalet)
GCIM	Global Commission on International Migration (Internationella migrationskommissionen)
HDI	Human Development Index
HSV	Högskoleverket
IAF	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring
ILO	International Labour Organisation (Internationella arbetsorganisationen)
IMF	International Monetary Fund (Internationella valuta fonden)
IOM	International Organisation for Migration (Internationella migrationsorganisationen)
ISA	Invest in Sweden Agency (Myndigheten för utländska investeringar i Sverige)

ITPS	Institutet för tillväxtpolitiska studier
KAKI	Kommittén för arbetskraftsinvandring
LAN	Länsarbetsnämnden
LO	Landsorganisationen i Sverige
MIGRFS	Migrationsverkets författningssamling
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling)
PUT	Permanent uppehållstillstånd
RAMS	Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik
RFV	Riksförsäkringsverket
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SAF	Sveriges Arbetsgivareförening
SCB	Statistiska Centralbyrån
SEB	Skandinaviska Enskilda Banken
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
TUT	Tidsbegränsat uppehållstillstånd
UM	Utlandsmyndighet
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (FN:s flyktingkommissarie)
UT	Upphållstillstånd
UtlF	Utlänningsförordningen (1989:547)
UtlL	Utlänningslagen (1989:529)
WTO	World Trade Organisation (Världshandelsorganisationen)

Sammanfattning

Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick

Kommittén för arbetskraftsinvandring har regeringens uppdrag att föreslå ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES. Regelverket skall vara flexibelt och långsiktigt hållbart.

I detta delbetänkande presenterar vi en genomgång av en del fakta som påverkar våra kommande överväganden. Vi återkommer i ett senare slutbetänkande med författningsförslag.

Vi har haft tre utgångspunkter i vårt arbete:

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

skall ligga till grund för förändringar av regelverket bör göras inte bara från en kvantitativ synvinkel utan också från en kvalitativ sådan med hänsyn till de olika slag av positiva effekter som kan uppstå.

Kommittén konstaterar att det är viktigt vid en diskussion av t.ex. invandringens påverkan på Sverige och invandrarnas integration på den svenska arbetsmarknaden att beakta under vilka omständigheter invandringen till Sverige har skett. Nordbor är undantagna från kravet på uppehållstillstånd. Om man har invandrat till Sverige av arbetsmarknadsskäl, för familjeanknytning eller för att få asyl här har betydelse för integrationen på arbetsmarknaden. Nära hälften av dem som fått uppehållstillstånd sedan sekelskiftet har fått det av andra orsaker än av arbetsmarknadsskäl eller för studier.

Befolkningsutvecklingen i Sverige

Den framtida befolkningens storlek och åldersstruktur har betydelse för såväl det framtida utbudet av arbetskraft, som för den svenska ekonomin genom den efterfrågan på varor och tjänster som befolkningen skapar. Över hundra års omfattande och kostsam kamp mot ohälsa och alltför tidig död har givit resultat och befolkningen har blivit äldre.

Variationerna i födelsetalen medför att det under olika tidsperioder blir olika stora årskullar som efterfrågar offentligt finansierad service och transfereringar. De stora årskullarna födda på 1940-talet börjar nu att lämna förvärvslivet.

Befolkningens åldersstruktur påverkar hur offentligt finansierad verksamhet och transfereringar kan utformas. En åldrande befolkning medför att de som förvärvsarbetar genom sitt arbete skall skapa underlag för offentlig finansierad verksamhet för allt fler personer. En allt större andel av de som inte förvärvsarbetar kommer att vara äldre och såväl vara berättigade till pension som efterfråga vård och omsorg.

Arbetsmarknad i förändring

I och med ökad internationalisering, tekniska innovationer och nya konsumtionsmönster förändras arbetsmarknaden. Antalet arbetstillfällen och arbetsplatser är aldrig givna över tiden. Förändringen skiljer sig åt mellan olika sektorer av arbetsmarknaden och mellan olika lokala arbetsmarknadsregioner. Inom exempelvis vården finns dock ett antal basala arbetsuppgifter som i stort sett är oförändrade även om sammanhangen de utförs i kan förändras.

Den framtida efterfrågan på arbetskraft på lång sikt, vilket även påverkar behovet av arbetskraftsinvandring, är svår att bedöma. En vanlig bedömning är att efterfrågan på personer med högre utbildning kommer att öka och det är framför allt inom den privata och offentliga tjänstesektorn som efterfrågan kommer att vara störst. En annan ofta återkommande bedömning är att den framtida befolknings- och arbetskraftssituationen kan leda till att tillgången på arbetskraft kan vara tillfredställande i en region medan den är knapp i en annan.

Närvaron på arbetsmarknaden har förändrats över tiden. Den samlade tiden i livscykeln under vilken man förvärvsarbetar tenderar att minska. Ungdomar etablerar sig senare på arbetsmarknaden, bl.a. beroende på att man studerar längre. I slutet av förvärvslivet lämnar många arbetskraften allt tidigare. Den faktiska pensionsåldern har sjunkit, dock har under senare år förvärvsfrekvensen för äldre ökat. Ju färre som förvärvsarbetar och ju färre timmar man arbetar desto större blir trycket på dem som arbetar för att därigenom också skapa det underlag som krävs för offentligt finansierad service och transfereringar. Även om sysselsättningsgraden är relativt hög i Sverige jämfört med flertalet andra höginkomstländer ligger Sverige sämre till när det gäller antalet arbetande timmar. Skälen till detta är att vi bl.a. har valt att ha längre semestrar och föräldraledighet än i många andra länder. En annan är att vi under de senaste åren har haft en förhållandevis hög frånvaro på grund av ohälsa.

Utbudet av arbetskraft påverkas, förutom av befolkningens demografiska struktur, av arbetskraftens kompetens i form av erfarenhet och utbildning, deltagande i arbetskraften samt i vilken utsträckning arbetskraft flyttar in eller ut ur landet.

En del av migrationen är direkt kopplad till efterfrågan på arbetsmarknaden, men en stor del av migrationen har andra grunder som inte hänger samman med arbetsmarknaden.

Av dem som har kommit till Sverige primärt av arbetsmarknads-skäl, t.ex. många från Norden och EU, förefaller ett flertal stanna i Sverige under en kortare tidsperiod än de som invandrar av andra skäl. Orsaker kan vara att arbetet i sig är kopplat till en mer tidsbegränsad form eller så har syftet med vistelsen redan från början varit att den skall vara begränsad i tiden. Samtidigt som antalet som invandrar ökar, sker det även en ökning av antalet utvandrare. I många fall är det tidigare invandrare som efter en tid lämnar Sverige.

Internationell utblick

För medlemsstaterna i EU och andra höginkomstländer är den demografiska utvecklingen relativt likartad med låga födelsetal och därmed en åldrande befolkning. Många länder har redan, eller förväntas inom en snar framtid att få en minskande befolkning. Detta gör att man delar den utmaning som en åldrande befolkning medför. I flera länder diskuteras arbetskraftsinvandring som en del av lösningen av problemet.

Deltagandet i arbetskraften skiljer sig dock i flera avseenden åt mellan höginkomstländerna. En skillnad är att kvinnor, äldre och invandrare utgör en betydande arbetskraftsreserv i flera länder.

Kommittén har inhämtat information om förhållanden och debatten i ett antal länder om frågor som är relaterade till arbetskraftsinvandring. Detta har gjorts genom enkäter till berörda svenska ambassader och finns redovisade i betänkandet.

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen påverkar frågan om invandring av arbetskraft. Den fria rörligheten inom EU och den gemensamma inre marknaden har inte lett till någon mer omfattande migration mellan medlemsländerna, även om den har ökat. Europeiska kommissionen har mot bakgrund av bl.a. den demografiska utvecklingen publicerat en s.k. grönbok som tar upp ett antal frågor om framtida arbetskraftsinvandring till EU. En utgångspunkt för denna diskussion är att arbetskraften inom EU har företräde på den gemensamma arbetsmarknaden.

Den i många avseenden gemensamma bilden av demografin och arbetsmarknaden i höginkomstländerna leder också till att det finns en hårdnande internationell konkurrens om efterfrågad arbetskraft.

Den migrationspolitik som de rika länderna för har till syfte att släppa in dem som man av olika anledningar önskar skall bosätta sig

i landet. Allt fler länder bedriver nu en aktiv politik för att knyta till sig de personer som har en kompetens som är efterfrågad. En skiljelinje mellan länderna är i vilken utsträckning arbetskraftsinvandringen är direkt kopplad till ett specifikt arbetstillfälle eller om bosättningsstillståndet är relaterat till hela landets behov av en invandring av personer som besitter vissa kunskaper, egenskaper och/eller förutsättningar att bli en medborgare som bidrar till landets utveckling.

Migration påverkar utvecklingen, förutom i invandringsländerna, även i utvandringsländerna. Utvandrarerna sänder hem stora summor pengar från sitt arbete utomlands som kommer familj och släkt till godo i hemlandet. Indirekt kan det även ha betydelse för landets utveckling genom att pengarna används till konsumtion och till viss del för investeringar. I flera länder har utvandrarernas hemsända pengar stor betydelse för landets utveckling eftersom de utgör en betydande del av landets BNP och tillgång till utländsk valuta.

I många fattiga länder kan utvandring vara ett stort avbräck, åtminstone på kort sikt, när utvandrarerna tar med sin utbildning och sina kunskaper när de lämnar landet. På längre sikt kan utvandrarerna istället bidra till hemlandets utveckling genom att återvända hem med nya kunskaper och andra värdefulla erfarenheter.

En särskild grupp av intresse för framtida arbetskraftsinvandring är gäststudenter vid svenska universitet och högskolor. Detta är ett internationellt fenomen. En stor del av ökningen består av studenter och forskare från länderna med snabb ekonomisk utveckling i Asien. Många kommer från de största länderna, Kina och Indien. Antalet gäststudenter till Sverige har ökat från 1 500 år 1995 till 6 000 år 2004. Många av dessa studenter och forskare skulle positivt kunna bidra till utvecklingen av Sverige. Kommittén anser att dagens regelverk är alltför begränsande för deras möjligheter att stanna och arbeta i vårt land. Kommittén återkommer med förslag till förändringar i regelverket i slutbetänkandet.

Avslutningsvis i betänkandet ställer vi några frågor för att stimulera debatten.

Summary

Labour immigration to Sweden: population trends, labour market change, international outlook

The Committee on Labour Immigration has been instructed by the Government to propose a regulatory framework that will allow more extensive labour immigration from countries outside the EU/EEA. The framework should be flexible and sustainable.

In this interim report, we review a number of facts that will influence our future deliberations. We will present legislative proposals later in a final report.

Our work has proceeded from three basic starting points.

- Migration is a social phenomenon that is increasing in volume and that contributes to the development of society. Migration has always existed and will continue to do so, probably on an increasing scale. It is natural for society to attempt, in various ways, to influence immigration and to guide it in the direction that is best for society.
- The demographic trend towards an older and older population, and the increasing dependency burden this entails for the working population, can have adverse structural consequences for the labour market and for our country's economy. The demographic changes are something we have in common with other high-income countries. An ageing population can also lead to a loss of dynamism in the labour market. Increased labour immigration can help alleviate these effects.
- Labour immigration can help invigorate the Swedish labour market and economy. The regulatory framework must be made more open so as to enable this to happen to a greater extent. At the same time, clear steps must be taken to prevent increased labour immigration generating negative effects in the labour market. The needs that, according to the Committee's terms of

reference, are to be the basis for changes in the regulatory framework should be assessed not only from a quantitative perspective but also from a qualitative viewpoint, taking account of the different types of positive effects that may arise.

The Committee notes that when discussing, for example, the impact of immigration on Sweden and the integration of immigrants in the Swedish labour market, it is important to consider the circumstances for people's immigration to Sweden. People from Nordic countries are exempt from the residence permit requirement. The reason for immigration to Sweden – labour market reasons, family ties or asylum – plays a role for labour market integration. Nearly half of the people who have received a residence permit so far this century have been granted residence for reasons other than labour market reasons or study.

Population trends in Sweden

The size and age structure of the future population are significant both for the future labour supply and for the Swedish economy, in view of the demand for goods and services that the population generates. The century-long campaign against illness and premature death, waged on many fronts and at great expense, has brought results and the population has become older.

Because of variations in the birth rate, the cohorts requiring publicly financed services and transfers differ in size in different periods. The large cohorts born in the 1940s are now beginning to leave working life.

The age structure of the population places constraints on the design of publicly financed activities and transfers. An ageing population means that the working population is required to generate resources for publicly financed activities for more and more people. An increasingly large proportion of those who are not in gainful employment will be elderly people who are both entitled to a pension and require medical and other care.

Labour market change

The labour market is changing due to increased internationalisation, technical innovations and new patterns of consumption. The number of jobs and workplaces is not a timeless constant. The changes in the labour market differ from sector to sector and from region to region. Nevertheless, in some areas, such as the health services, there are a number of basic tasks that remain largely the same, even if the context in which they are carried out may change.

It is difficult to assess the future long-term demand for labour, which will also influence the need for labour immigration. It is commonly held that the demand for people with higher education will increase and that demand will be greatest primarily in the private and public services sector. Another often repeated view is that the future population and labour situation may lead to the supply of labour being satisfactory in one region but scarce in another.

Presence in the labour market has changed over time. The total time that a person spends in gainful employment over a life cycle is tending to decline. Young people are establishing themselves in the labour market later, partly because they are studying longer. At the end of their working life, many people are leaving the labour force increasingly early. The actual retirement age has gone down, although in recent years the labour participation of older persons has risen. The fewer people in gainful employment and the less hours they work, the greater the pressure on those who are working to generate the resources required for publicly financed services and transfers. Even if the employment rate is relatively high in Sweden compared with most other high-income countries, Sweden's position is less favourable in terms of numbers of hours worked. Among other things, this is because we have chosen to have longer holidays and more parental leave than in many other countries. Another reason is that in recent years we have had relatively high absence from work due to sickness.

Apart from the demographic structure of the population, the supply of labour is influenced by the quality of the labour force in terms of experience and education, labour force participation and the extent to which labour is moving into or out of the country.

Some migration is directly linked to labour market demand, but much of it has other causes that are unconnected with the labour market.

Quite a number of those who have come to Sweden primarily for labour market reasons, e.g. many people from other Nordic and EU countries, seem to stay in Sweden for a shorter period than people who immigrate for other reasons. Possible explanations for this are that the work itself is linked to a relatively temporary arrangement or that the purpose of the stay was intended to be limited in time from the outset. While the number of immigrants is increasing, so is the number of emigrants. In many cases the people involved have earlier immigrated to Sweden and are leaving the country after spending some time here.

International outlook

The demographic trend is broadly similar in EU Member States and other high-income countries, with low birth rates leading to ageing populations. Many countries already have declining populations or are expected to do so in the near future. These countries therefore share the challenge posed by an ageing population. In several countries labour immigration is being discussed as a partial solution to the problem.

However, labour force participation differs in certain respects in different high-income countries. One difference is that in some countries women, older people and immigrants make up a substantial labour reserve.

The Committee has obtained information about the situation and the debate in a number of countries on issues related to labour immigration. This has been done by sending questionnaires to relevant Swedish embassies. The results are presented in the report.

Sweden's membership of the European Union is relevant to the issue of labour immigration. Freedom of movement in the EU and the common internal market have not led to any very extensive migration between the member countries, even if migration has increased. Partly in view of demographic developments, the European Commission has published a green paper that takes up a number of issues relating to future labour immigration to the EU. One basic assumption of the discussion is that labour already in the EU has priority in the common labour market.

Another consequence of the broad similarities in the demographic and labour market picture in high-income countries is that there is stiffening international competition for desirable labour.

The purpose of the migration policy conducted by the rich countries is to let in people that these countries, for one reason or another, want to settle there. More and more countries are now pursuing an active policy to secure the people who have skills that are in demand. One dividing line between countries is the extent to which labour immigration is directly linked to a specific job or whether the residence permit is related to the whole country's need for immigrants who have certain knowledge, qualities and/or prerequisites for being a citizen who will contribute to the country's development.

Migration influences development in emigration countries as well as in immigration countries. The emigrants send home large sums of money from their work abroad, which benefits family and relatives in the home country. This can also have an indirect effect on the development of the country, by the use of the money for consumption and to some extent investment purposes. In some countries the money sent home by emigrants is very important for the country's development, as it constitutes a significant part of the country's GDP and access to foreign currency.

In many poor countries emigration can be a great loss, at least in the short term, as emigrants leaving the country take their education and knowledge with them. In the longer term, the emigrants may instead contribute to the home country's development by returning home with new knowledge and other valuable experience.

One group of particular interest for future labour immigration consists of visiting students at Swedish institutions of higher education. This is an international phenomenon. The increased numbers are largely attributable to students and researchers from countries in Asia with rapidly developing economies. Many are from the largest countries, China and India. The number of visiting students in Sweden has increased from 1 500 in 1995 to 6 000 in 2004. Many of these students and researchers could make a positive contribution to development in Sweden. The Committee considers that the present regulatory framework imposes excessive restrictions on their opportunities to stay and work in our country. The Committee will present proposals for changes in the regulations in its final report.

We conclude the report with some questions that we hope will stimulate debate.

1 Utgångspunkter

1.1 Internationell migration som ett samhällsfenomen

Migration är ett gammalt fenomen

Migration har i någon omfattning alltid funnits och är en förutsättning för människans fortlevnad och utveckling. Tidigare geografiska områden har övergivits och nya har koloniserats vartefter omständigheterna ändrats. Befolkningar har blandats. Idéer, impulser, varor, uppfinningar, seder och trosuppfattningar förflyttas med människor. Historiskt talar vi om folkvandringstider när hela befolkningar brutit upp och sökt sig till nya områden.

Redan på 1700-talet uppmärksammades att många personer hade flyttat ut ur landet. De styrande reagerade med oro på utflyttningen. Antalet innevånare i landet utgjorde basen för landets välstånd och militära kraft.¹ Johan Fredric Kryger vann redan 1764 första pris i en annan av Kongliga Vetenskaps Academiens utlyst tävling med en uppsats med titeln "Hvad kan vara orsaken till att en sådan myckenhet svenskt folk årligen flyttar ur landet? Och genom vilka författningar kan det bäst förekommas".² Som förklaringar till utflyttningen för han i sin uppsats fram faktorer som brist på demokrati, brister i rättstillämpning, naturkatastrofer, varubrist, inflation, skattetryck och behov av struktur-rationalisering.

Kungliga Tabellverket, SCB:s föregångare, började 1851 föra statistik över emigration från Sverige. Tjugofem år senare hade man uppmärksammat att det även flyttade in personer till Sverige, i många fall de som tidigare flyttat ut, och från 1875 finns det en obruten tidsserie med statistik även för invandring. I Sverige flyt-

¹ År 1768 utlyste Kongliga Vetenskaps Academiens en tävling och ville ha svar på frågan *Huru en Stat, som lider brist på arbetare, kan draga bästa nyttan av sin Folk-hop*. Av sex svar vann Anders Gust. Barcheus den uppsatta belöningen med en uppsats med titeln *Huru Sveriges ringa folk-hop bäst kan användas?* (Barcheus 1772).

² Kryger (1764).

tade en fjärdedel av befolkningen under Amerikautvandringen för att söka sig en bättre framtid i ett fjärran land. När rapporter om en ogynnsam utveckling nådde makthavare, i takt med att datainsamlingen byggdes ut, försökte man via olika åtgärder ta sig an de problem man såg. De kanske mest kända exemplen är den av Gustav Sundbärg ledda Emigrationsutredningen och makarna Myrdals bok *Kris i Befolkningsfrågan*. Emigrationsutredningen ledde till att missförhållanden på landsbygden som en orsak bakom emigrationen uppmärksammades och den senare ledde till en rad politiska reformer inom familjepolitiken som ett svar på de låga födelse-talen.³

Även i den lokala miljön är det vanligt att flytta. Under förra seklet var antalet flyttningar över församlingsgränser i stort sett konstanta från år till år. I storleksordningen 8 procent av befolkningen i en församling har årligen flyttat till en annan församling.⁴ I många fall kan en flyttning över en församlingsgräns ändå innebära att man stannar kvar i samma lokala eller regionala samhälle. De vuxna kanske inte behöver byta jobb eller barnen byta skola. Pendlingsavstånd till arbete och skolor har med dagens nya teknik och utbyggnad av kommunikationer kunnat bli längre och transporterna har blivit allt snabbare.

Orsaker bakom beslutet att flytta

Orsakerna bakom beslutet att en person flyttar, eller annorlunda uttryckt migrerar, är ofta sammansatta. Ett stort antal faktorer kan spela in och påverka det slutliga beslutet. Bevekelsegrunderna kan vara många och av helt skilda slag. Beslutsprocessen innehåller dessutom två viktiga komponenter och ett samspel mellan de båda, dels beslutet att flytta, dels beslutet *vart* man ska flytta. Det senare beslutet kompliceras av att det inte är fritt att flytta vart man vill, utan olika destinationer omges av ett antal administrativa restriktioner. Detta gäller i allra högsta grad vid internationell migration

Ett sådant här resonemang sammanfattas ofta i den så kallade push- and pullmodellen.⁵ Grafiskt kan den beskrivas som att den

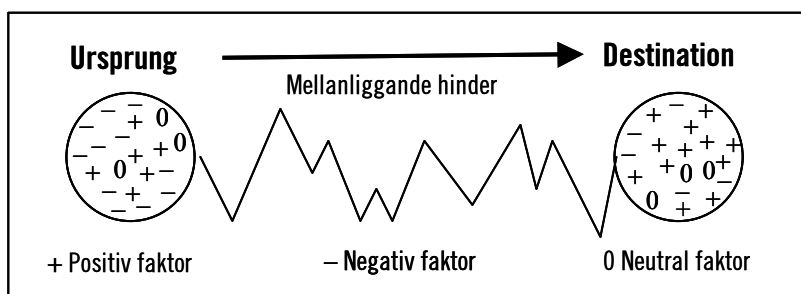
³ Befolkningen (1991).

⁴ Ibid.

⁵ Push- and pullmodellen lanserades av Lee (1961) i en artikel i en demografitidskrift.

potentielle flyttaren⁶ har ett antal faktorer i den miljö (vid internationell migration ett land) han lever i som påverkar hans beslut att flytta. Ett antal faktorer (– i figuren) talar för att flytta, andra faktorer talar för att stanna (+) och ett stort antal faktorer (0) påverkar inte alls beslutet. På motsvarande sätt finns det faktorer som talar för eller emot eller saknar betydelse för att flytta till just en specifik miljö (t.ex. ett land). Exempel på orsaker att vilja flytta från ett land kan vara politisk förföljelse, social osäkerhet eller brist på möjlighet att försörja sig. Många av de här faktorerna kan sammanfattas som en bristande tro på en bra framtid för sig själv och sin familj. Faktorer som talar för att stanna kvar kan t.ex. vara familj och vänner, släktleds gårdar och gravar, religionstillhörighet och ett samhälle som man är förtrogen med. Positiva faktorer i det land man vill söka sig till kan t.ex. vara möjligheter till arbete, skolgång för barnen, säkerhet för familjen samt släkt och landsmän som redan bor i landet. I andra termer kan man tala om möjligheter att förverkliga ett bra liv för sig själv och sin familj som en drivkraft för migration.

Push- and pullmodellen



Källa: Efter Lee (1961).

Det finns ett antal positiva, negativa och neutrala faktorer i hemlandet som påverkar beslutet om en person skall emigrera eller inte. På samma sätt finns det olika faktorer som påverkar val av destinationsort. Det kan förekomma hinder, t.ex. nationell lagstiftning, för att förverkliga flyttningen.

⁶ I anglosaxiskt språkbruk används termen "migrant". I många sammanhang används även på svenska termen migrant. I detta sammanhang används huvudsakligen termerna invandrare, utvandrare och flyttare.

I och med att varje individ som migrerar har sin egen individuella uppsättning av förklaringar och orsaker till sitt beslut att flytta, är det också svårt att se kollektivet flyttare som en homogen grupp. Någon kanske har tvingats flytta för att söka skydd undan förföljelse, en annan för att få en försörjning, en tredje för att utbilda sig och ytterligare någon kanske för att bilda familj. När man talar om olika grupper av flyttare, kanske för att specificera olika regelverk för migration eller när man framställer statistik, lägger man samman ett antal personer med liknande skäl till en kategori. Oftast fastslås skälen efter vilket regelverk som har styrt migrationen. I dessa sammanhang kan man exempelvis tala om kategorier som skyddsbehövande, ekonomiska flyttare, familjeåterföreningar och "migrant workers"⁷. I migrationspolitiska sammanhang talas ofta om sammansatta flöden (mixed flows) av migranter och de svårigheter detta skapar när myndigheterna skall applicera ett regelverk för att hantera migration. En person som söker uppehållstillstånd i ett land enligt ett regelverk kan i själva verket ha skäl för sin ansökan i andra regelverk.

Många flyttar i världen, men det överväldigande flertalet bor kvar i sina hemländer

Den internationella migrationen i världen har ökat i och med globaliseringen och utbyggnaden av kommunikationer. Ett allt mer utbyggt nätverk av kommunikationer kan transportera såväl personer som information, kapital och idéer. Under 1900-talets sista 35 år ökade antalet internationella flyttare från 75 miljoner personer år 1965 till 175 miljoner vid sekelskiftet⁸ ⁹. Andelen personer som bor i ett annat land har under hela tiden legat strax under 3 procent av världens befolkning. Detta är en liten del av världens samlade befolkning, men om alla internationella flyttare bildade en egen stat skulle det vara världens femte största stat mätt i befolkningsstorlek. Enligt FN:s prognoser kommer antalet internationella flyttare att öka till 230 miljoner vid mitten av sekelskiftet, under förutsättning att andelen internationella flyttare fortsatt kommer att utgöra knappt 3 procent av världens totala befolkning. Ökningen beror på att världens totala befolkning ökar. I det fall globaliseringen fort-

⁷ "Migrant workers" används i anglosaxiskt språkbruk som ett samlingsbegrepp för personer som flyttar av ekonomiska skäl.

⁸ IOM (2003).

⁹ Se även tabell och text i avsnitt 2.1.1.

sätter, och även kommunikationssystem fortsätter att byggas ut, finns det mycket som talar för att den internationella migrationen kommer bli mer omfattande än vad som framgår av FN:s prognoser. Det kan också finnas faktorer, som t.ex. ökad slutenhet pga. terrorism, som kan utgöra hinder för migration. Den internationella migrationen har en given plats i samhällsutvecklingen såväl hos oss som för länder med stor utflyttning. Nu för tiden är de flesta länder påverkade av såväl in- som utflyttning och dessutom som transitländer där flyttarna lever under en period av sin resa mellan två länder. Den internationella migrationens roll kommer att öka.

Inskränkningar i den fria rörligheten

Under historisk tid var det mer eller mindre fritt att resa och bosätta sig i vilket land man ville. Det gällde i större grad för dem som kom från de rika länderna. Det har dock i alla tider funnits olika restriktioner i såväl möjligheterna att resa över en stats gräns som i att bosätta sig i ett annat land. Även Sverige har en lång historia av att försöka styra invandring och bosättning. Under medeltiden begränsades tyska medborgares möjligheter att bosätta sig i Sverige med motiveringen att deras makt annars skulle bli alltför stor. Judar var länge förbjudna att bosätta sig i Sverige och först 1782 gavs tillåtelse för judar att bosätta sig och idka handel i Stockholm, Göteborg, Norrköping och Karlskrona. Fulla medborgerliga rättigheter fick man först 1870.¹⁰ Exemplet på försök från statsmakten att styra internationell migration kan göras lång. Även i dag har vi olika restriktioner avseende vilka som har rätt att bosätta sig i vårt land. Alla länder har en rätt att bestämma över vilka utöver de egna medborgarna som har rätt att bosätta sig i landet och de flesta länder utnyttjar den också. Även möjligheterna att arbeta under kortare eller längre tid i ett annat land har under olika tider varit mer eller mindre reglerade. Morakullorna vandrade under 1800-talet till Tyskland för att sälja sina hårarbeten. August Strindberg sökte sig av olika anledningar ut i Europa. Strindberg hade veterligen aldrig något pass.¹¹ Den fria rörligheten har av olika

¹⁰ Nationalencyklopedin.

¹¹ Meidal (2000). Meidal har dock i senare kommentarer påpekat att det i ett brev av Strindberg nämns ett svenskt pass med fransk text. Detta, och Strindbergs senare försök att få ett pass, förefaller dock mest vara föranlett av behov att kunna styrka sin identitet och inte av att kunna resa.

anledningar varierat över tiden. Internationellt har tiden mellan Napoleonkrigen och första världskriget, 1820 till 1914, beskrivits av FN som det första globala århundradet med en relativt fri rörlighet för varor, kapital och arbetskraft.¹²

Passtvang infördes i Sverige under de första årtiondena av 1800-talet, men avskaffades 1860. Under en följande period av drygt ett halvt sekel hade Sverige ett fritt migrationsutbyte med omvärlden. En utlänning, med något undantag, kunde fritt resa in i Sverige och bosätta sig och arbeta här utan något speciellt tillstånd. År 1914 infördes, efter en tid av diskussioner, inskränkningar i rätten för utlänningar att bosätta sig i Sverige. Att ett pass skulle vara försett med ett arbetstillstånd infördes 1926 och lagfästes ett år därefter. Huvudsyftet med den nya lagen var att skydda den svenska arbetsmarknaden så att den bevarades för den inhemska arbetskraften. Efter diverse förändringar genom åren fastslogs i utlänningslagen 1954 att en ovillkorlig rätt att vistas och arbeta i Sverige endast tillfaller svenska medborgare. I propositionen till den nya lagen år 1968 fastslås att det inte finns förutsättningar för fri rörlighet. I propositionen sägs vidare att ”förutsättningarna att flytta eller omskola inhemska arbetskraft och arbetskraftsutbudet från de icke verksamma kvinnorna, de handikappade och de äldre måste beaktas. Invandrande arbetskraft får inte koncentreras till låglönebranscher med osäkra anställningsförhållanden och hög arbetslöshetsrisk. Löner och andra anställningsvillkor skall överensstämma med vad som är normalt för inhemska arbetskraft med motsvarande kvalifikationer”.¹³

Sverige har en lång dokumenterad migrationshistoria

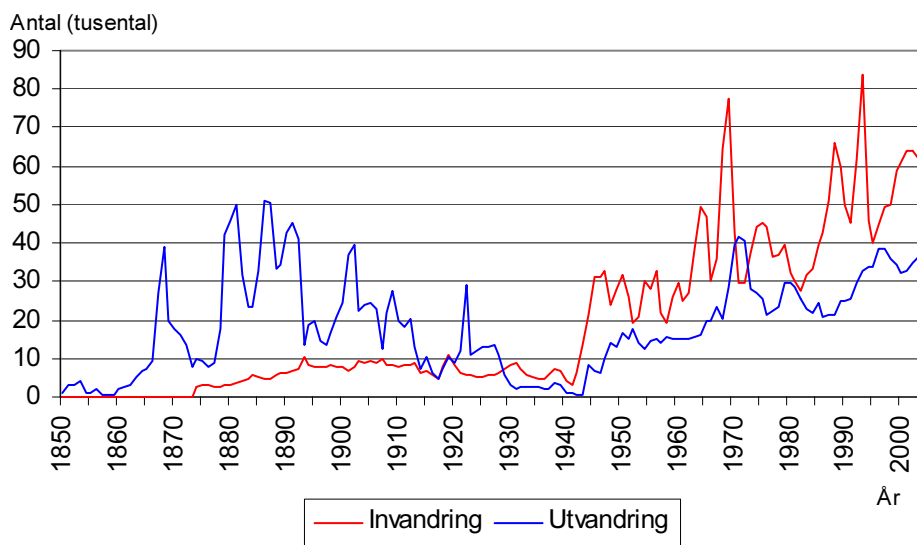
Under 1800-talets andra hälft och fram till första världskriget dominerades Sveriges migrationshistoria av den stora utvandringen till Amerika och av den efterföljande återvandringen till Sverige. Man räknar med att omkring en fjärdedel av alla Amerikautvandrare återvände. Många reste fram och tillbaka över Atlanten flera gånger. I och med depressionen på 1930-talet införde de amerikanska myndigheterna restriktioner för invandring, vilket även medförde att utvandringen från Sverige minskade. År 1930 passerar antalet invandrare antalet som utvandrade och Sverige blev ett

¹² FN(2004).

¹³ Prop. 1968:142.

invandringsland. Som en följd av andra världskriget kom relativt många flyktingar till Sverige samtidigt som spänningen mellan öst och väst hämmade normala kontakter. Senare kriser som Ungern 1956, Tjeckoslovakien 1968 och Chile 1973 sätter också spår i Sveriges migrationshistoria. Efter andra världskriget gick den svenska industrin på högvarv och det fanns en stor efterfrågan på arbetskraft. Genom den s.k. Arbetskraftskommissionen började Sverige rekrytera arbetskraft i Italien, Ungern och Österrike. Även svenska företag rekryterade arbetskraft från t.ex. Grekland.

In- och utvandring till Sverige år 1850–2004



Källa: SCB.

Sverige har en lång dokumenterad migrationshistoria. Amerikautvandringen, inledningsvis enbart som utvandring men senare även som återvandring till Sverige, dominerar fram till 1930-talet. Under efterkrigstiden har såväl in- som utvandring ökat.

År 1954 fattades en överenskommelse om en gemensam nordisk arbetsmarknad, vilket innebär att nordiska medborgare undantas från kraven på pass, uppehålls- och arbetstillstånd. De kvantitativt största resultaten av öppnandet av den fria nordiska arbetsmarknaden var att ett stort antal finländare som kom hit under 1960-talet och början av 1970-talet. När konjunkturen vände i Finland reste många hem igen, vilket framträder i statistiken som en kraftig

utvandring från Sverige i början av 1970-talet. De senaste 30 åren har dominerats av flykting- och anhöriginvandringen. De senaste årtiondena har invandringen ökat, vilket även har lett till att utvandringen har tilltagit. Många svenska medborgare lämnar landet för något eller några år för att sedan återvända igen,¹⁴ vilket leder till att den totala rörligheten ökar. Internationell migration är ett samhällsfenomen som blir allt viktigare för såväl individer som samhällen.

Förändringarna över tiden av in- och utvandringen till Sverige speglar samhällsförändringar och ekonomiska förändringar såväl i Sverige som i vår omvärld.¹⁵ Dessutom återspeglas, åtminstone till en viss del, de svenska och internationella regelverk som styr migrationen.

Utgångspunkter för kommitténs arbete är att migration är ett samhällsfenomen som kvantitativt ökar och som bidrar till samhällets utveckling. Migration har alltid funnits och kommer sannolikt i ökande grad fortsätta att göra så. Det är naturligt att samhället på olika sätt försöker påverka migrationen och styra den i en riktning som är bäst för samhället.

1.2 Demografiska förändringar i de rika länderna medför framtida utmaningar för deras arbetsmarknader

Befolkningarna i de rika länderna åldras

Världens befolkningar genomgår en kontinuerlig förändring i sin sammansättning och åldersstruktur.

Sverige och andra höginkomstländer i världen har i dag konstant låga eller sjunkande födelsetal och en fortsatt minskning av dödstalen. Aldrig tidigare i mänsklighetens historia har så många nyfödda överlevt den farliga första tiden av sina liv och par har inte behövt skaffa sig stora barnakullar för att vara säkra på att bli omhändertagna på ålderns höst. Inte heller har så många upplevt så hög ålder som i dag. Följden av dessa positiva utvecklingar är att våra befolkningar åldras.

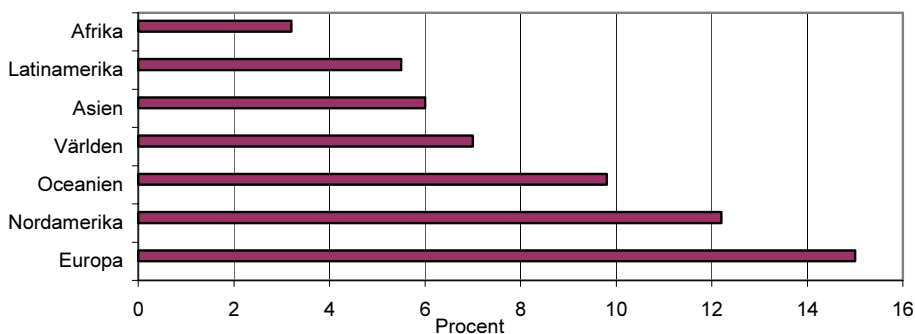
¹⁴ För en översikt över den svenska migrationshistorien se t.ex. Lundh och Ohlsson (1999), Regeringskansliet (2001), Befolkningen (1991) samt SCB (2004).

¹⁵ Se även diagram 1.1.1 i bilaga 3. I diagrammet finns även några kommentarer om de olika tidsperioderna.

I Sverige är i dag drygt 17 procent av befolkningen äldre än 65 år. I SCB:s senaste befolkningsprognos räknar man med att andelen kommer att öka till 21 procent redan år 2020 och sedan ytterligare öka till drygt 23 procent år 2040. En växande andel av de äldre kommer att vara över 80 år gamla.¹⁶

Vid en global jämförelse framstår Europa som den gamla världen. Nästan var sjunde person, 15 procent av befolkningen, i Europa är 65 år eller äldre. Nordamerika har en något yngre befolkning, men framstår i jämförelse med övriga världen även de som en åldrad befolkning. Det finns även i världsdelar med en ung befolkning stater med åldrad befolkning, t.ex. har Japan en av de allra äldsta befolkningarna i världen där närmare 19 procent är äldre. Australien har en struktur som liknar den i Nordamerika. De yngsta befolkningarna finns på den afrikanska kontinenten.

Andel av befolkningen som är 65 år eller äldre



Källa: FN Population database 2002.

Det är stora skillnader mellan befolkningens åldersstruktur mellan olika världsdelar. Den äldsta befolkningen finns i Europa. Aidsepidemin, som drabbat Afrika värst, påverkar även åldersstrukturen.

¹⁶ SCB (2003a).

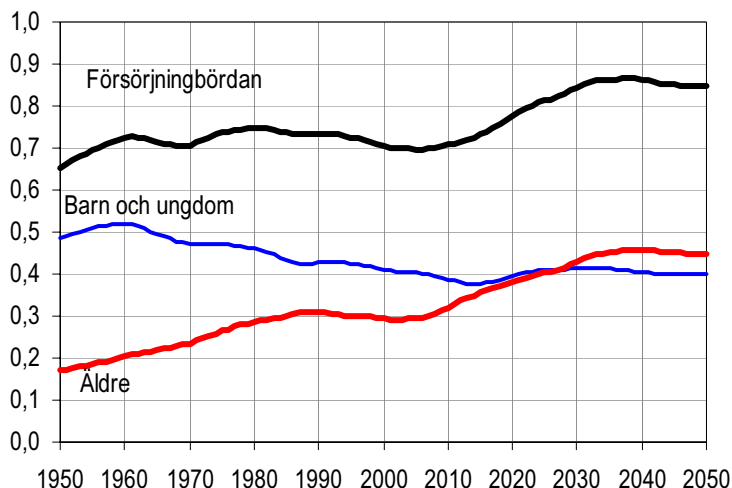
Allt färre skall med sitt arbete skapa underlag för samhällsservice för allt fler

En följd av den demografiska förändringen blir att färre personer skall bidra till offentligt finansierad service för allt fler. Den förvärvsarbetande delen av befolkningen skall, genom sin produktion och det skatteunderlag som det skapar, finansiera en stor del av den offentligt finansierade service som befolkningen utanför arbetskraften konsumerar. Förr var det framförallt service i form av t.ex. skolor för den yngre delen av befolkningen som skulle finansieras. Med en åldrande befolkning blir framförallt de äldres vårdbehov och pensioner en allt större del. Även i länder där man inte har offentligt finansierade institutioner eller transfereringar till de äldre, i form av t.ex. pensioner, innebär en åldrande befolkning ekonomiska påfrestningar för dem som arbetar.

Den demografiskt bestämda försörjningsbördan i Sverige för befolkningen i arbetsför ålder ökar. Varje person i arbetskraften (20–64 år) skall teoretiskt försörja de yngre och äldre som av åldersskäl står utanför arbetskraften. I dag skall varje person i arbetsför ålder, förutom sig själv, försörja ytterligare 0,7 personer. En komplikation är naturligtvis att inte alla i arbetsför ålder tillhör arbetskraften. En prognos över den framtida befolkningen visar att försörjningsbördan kommer att öka till 0,8 ett par år in på 2020-talet och redan 2035 vara uppe i 0,85 personer.¹⁷ Det är en ökning med över 20 procent jämfört med i dag. I och med att befolkningen åldras förskjuts försörjningsbördan från att till största delen omfatta barn och ungdom till att omfatta mest äldre.

¹⁷ SCB (2005).

Försörjningsbördan under ett sekel i Sverige



Källa: SCB (2002a).

Den arbetsföra befolkningen skulle vid sekelskiftet med sitt arbete skapa underlag till offentligt finansierad service utöver sig själv för ytterligare 0,7 personer. Denna andel kommer att öka kraftigt de kommande decennierna, samtidigt utgörs en allt större del av de utanför arbetskraften av äldre, vilket påverkar efterfrågan av offentlig service.

Den demografiska utvecklingen påverkar samhällsutvecklingen

Problembilden med en ökande försörjningsbörda för den del av befolkningen som är i arbetsför ålder är något som Sverige delar med andra utvecklade länder. I de allra flesta länderna finns det skillnader mellan centrum och periferi, vilket skapar speciella samhällsproblem. De mest utvecklade och ekonomiskt expansiva delarna av länderna har vanligen en betydligt mer förmånlig demografisk struktur, medan glesbygd har äldst befolkning. Försörjningsbördan visar stora olikheter regionalt och framskrivningar av den regionala demografin visar att skillnaderna förstärks.

Den utveckling mot en åldrande befolkning som vi har i Sverige, och som vi delar med många av världens höginkomstländer, baserar sig i grunden på något positivt och önskvärt. Folk lever allt längre och par kan själva, i de delar det går att göra så, bestämma hur många barn de vill ha. Men en åldrande befolkning påverkar både samhället i stort och arbetsmarknaden.

Samhällsekonomin påverkas på en rad olika sätt genom att befolkningen åldras. Samhällets kostnader för vård och omsorg av de äldre kommer att öka. Samtidigt kommer det samlade skatteunderlaget att minska i och med att en större del av befolkningen inte förvärvsarbetar. De ökande regionala skillnaderna i kostnader för samhällsservice kan komma att sätta solidariteten mellan olika delar av vårt land på prov. En individ som blir äldre förändras och utvecklas på olika sätt över tiden. Livsstilar och konsumtionsmönster förändras. En äldre befolkning är mindre rörlig såväl geografiskt som mellan yrken och påverkar därför arbetsmarknaden i en sådan riktning att den blir mer statisk. Arbetskraften minskar i omfång och ett mönster har varit att sysselsättningsfrekvensen avtar med stigande ålder, vilket medför att arbetskraftens reella resurs i form av t.ex. antalet arbetade timmar sjunker snabbare än antalet personer i arbetsför ålder. Tecken finns dock på att många under senare år fortsätter arbeta högre upp i åldrarna.¹⁸

Utgångspunkter för kommitténs arbete är att den demografiska utvecklingen med en allt mer åldrande befolkning, och därmed följande ökande försörjningsbörda för dem som förvärvsarbetar, kan leda till negativa strukturella konsekvenser på arbetsmarknaden och i samhällsekonomin. De demografiska förändringarna är något som vi delar med andra höginkomstländer. En åldrande befolkning kan även bidra till att arbetsmarknaden blir mindre dynamisk. En ökad arbetskraftsinvandring kan bidra till att mildra dessa effekter.

1.3 Invandringen påverkar samhällsutvecklingen och samhällsekonomin

Migration med omvärlden påverkar ett land på olika sätt. Ett samhälle som exponeras för invandring förändras. Idéer och värderingar blandas. Olika traditioner och synsätt på hur man löser problem kan appliceras på ett nytt samhälle och de problem man stöter på där. Invandringen kan påverka, och synas i, ett samhälle på skilda nivåer.

Sammantaget tillför invandringen ett samhälle nya erfarenheter och kunskaper. Mycket av detta nya kan vara sådant som vidgar

¹⁸ Nygren (2005).

samhällsutvecklingen och samhällsekonomin. Exempelvis hade drygt 16 procent¹⁹ av de nystartade företagen år 2003 en företagare med utländsk bakgrund^{20 21}. Trots att befolkningen med utländsk härkomst i många fall har ett mindre fördelaktigt utgångsläge startar de nya företag i större utsträckning än vad deras andel av befolkningen motsvarar.

I dagens utbud av varor och tjänster i Sverige speglas tidigare invandring och entreprenörskap: Beckers, Bonniers, Berns, Carnegie, Cloetta, Felix och Zoégas är några exempel på företag grundade av invandrare.²² Just dessa företagare kan kanske inte anses representera vad som typiskt sett kan förväntas av varje invandrad entreprenör. Det intressanta ligger dock i den potential som *kan* finnas hos varje person och vilka möjligheter dessa potentialer ges att utvecklas. Med konkurrens om kunskap och arbetstillfällen torde en väsentlig uppgift vara, för såväl Sverige som många andra länder, att skapa förutsättningar för att starta, utveckla och behålla olika verksamheter.

Vad gäller befolkningens åldersstruktur, demografin, föryngrar invandringen Sveriges åldrande befolkning. Invandrare, av båda könen, är i regel unga när de flyttar. Internationella flyttare är, precis som de som flyttar inom ett land, i regel yngre än befolkningen i stort. Många av dem som flyttar är också småbarnsföräldrar. De som flyttar av arbetsmarknadsskäl är mer rörliga än andra invandrare. Många stannar i Sverige bara under en relativt kort tid för att sedan återvända hem igen eller flytta till ett annat land.

I flera fall har också grupper av den invandrade befolkningen fler barn än vad de som är födda i Sverige har, vilket är ytterligare en faktor som bidrar till en föryngring av befolkningen.

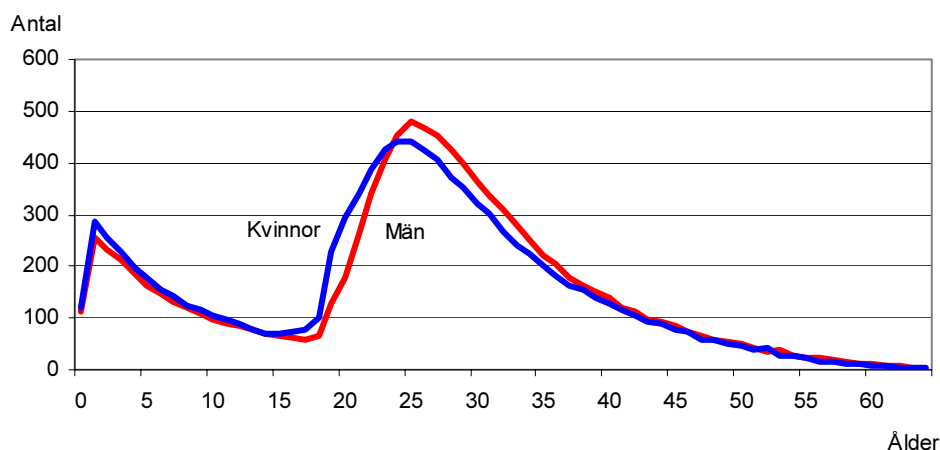
¹⁹ ITPS (2004a).

²⁰ Utrikes född eller med båda föräldrarna födda utomlands.

²¹ Om vi fördelar bortfallet i undersökningen lika mellan grupperna stiger andelen företagare med utländsk bakgrund till 20 procent. Detta är något, eller om vi tar hänsyn till bortfallet, betydligt större andel än denna grupps andel av befolkningen (15,5 procent). Det är ingen direkt skillnad mellan andel med eller utan utländsk bakgrund med avseende på om man startar företaget som ett alternativ till arbetslöshet.

²² Johnson (2003).

Åldersfördelning bland 10 000 arbetskraftsinvandrare och deras familjer



Källa: SCB 2005.

Anmärkning: Här definieras arbetskraftsinvandrare som de invandrare som ett år efter invandringen var yrkesverksamma. Uppgifterna avseende ålder avser år 2003, men invandrarna har kommit under en längre period.

Arbetskraftsinvandrarerna är unga, precis som de flesta flyttare, och är ofta småbarnsföräldrar. Arbetskraftsinvandringen föryngrar därmed befolkningen.

Den yngre åldersstrukturen hos den invandrade befolkningen, under förutsättningen att de förvärvsarbetar i samma utsträckning som den inhemska befolkningen, medför att de tillför samhälls-ekonomi mer intäkter än vad de kostar. Den yngre profilen gör att de inte konsumerar kostnadskrävande vård och pensioner i samma utsträckning som en äldre befolkning.

Mot de positiva effekterna i den totala samhälls-ekonomi kan ställas påverkan i negativ riktning om den invandrade befolkningen är beredd eller tvingas ta arbeten som den inhemska befolkningen av olika anledningar ratat. Detta kan leda till, åtminstone i ett traditionellt industrisamhälle, att välbehövliga strukturomvändningar, rationaliseringar eller förbättringar av arbetsmiljön försenas eller inte kommer till stånd. Invandring av arbetskraft kan även få konsekvenser på arbetsmarknaden om den inte hanteras på rätt sätt. Personer som nu står utanför arbetsmarknaden kan få ännu svårare att komma in, en s.k. undanträngningseffekt. Arbets- tagare som inte känner till reglerna på den svenska arbetsmark-

naden kan bli utnyttjade av oseriösa arbetsgivare. Om inte kollektivavtalen följs kan den gängse vedertagna lönenivån kringgå. Detta är något som arbetstagarna ser med oro på eftersom det kan få effekter som sprids, medan arbetsgivare kan se detta som en önskvärd effekt.

I det dagliga livet förändrar invandringen livsstilen i samhället genom influenser inom t.ex. kultur, mat och musik. Invandringens påverkan regionalt och lokalt skiljer sig markant åt i olika delar av Sverige. Påverkan på livsstilen är störst i storstadsområdena, men även där är skillnaderna stora mellan olika geografiska områden. Samtidigt kan ett litet samhälle starkt påverkas av en kvantitativt liten invandring.

Den etniska mångfalden som invandringen lett till medför nya idéer och en vitalisering av samhället. Mångfaldens alla fördelar kan leda fram till ett rikare samhälle, men en förutsättning är att det skapas möjligheter för att dessa fördelar kan slå igenom på arbetsplatser, i bostadsområden och i samhället i stort. En förutsättning är således lika behandling och lika förutsättningar för alla etniska grupper i samhället. Om inte förutsättningar ges för att de positiva värdena av etnisk mångfald kan få genomslag i samhället finns det risk att istället negativa faktorer framträder. Det kan uppstå etniska spänningar mellan grupper och intolerans kan sprida sig inom och mellan grupper. Etnisk, social och ekonomisk segregation kan skapa inre destruktiva spänningar i samhället. Främlingsfientlighet kan få fotfäste.

Hur invandringen, såväl positivt som negativt, påverkar samhällsekonomin är en faktor som styr hur allmänheten ser på ökad invandring. Acceptans och positiv attityd är mycket lättare att uppnå i tider av högkonjunktur, än då arbetsmarknaden är kärv och framtidsprognoserna dystra. Men även andra omständigheter än de rent ekonomiska har betydelse, t.ex. i vilken utsträckning den invandrade blir en del av det nya samhället och den nya kulturen. All erfarenhet talar för att detta underlättas av ett arbete. En viktig faktor i det sammanhanget är ofta hur han eller hon lyckats med att komma in på arbetsmarknaden. Hur invandringen påverkar samhällsutvecklingen är därmed ett resultat av att en sak leder till en annan.

Inte helt sällan uppstår spänningar som kan vara mer eller mindre svåra att bemästra. Dessa situationer kan härledas till olika religionstillhörighet, med vilken styrka och på vilket sätt religionen utövas, hur familjens olika roller utövas och inte minst i viljan att

aktivt försöka ställa om sina vanor, tala nytt språk etc. i situationer då detta förväntas.

En ökad invandring kan också användas av kriminella element för brottslig verksamhet. Den organiserade brottsligheten har blivit alltmer gränsöverskridande och öppnare gränser kan missbrukas. Ett utanförskap och segregation från majoritetssamhället kan även utgöra en grogrund för kriminalitet.

Lösningen på den här typen av negativa effekter står inte enbart att finna i tillträdet till arbetsmarknaden. Det är dock ofta en förutsättning för och en början till en lösning. En anställning eller egen verksamhet ger ganska uppenbart fördelar i form av kontakter, försörjningsmöjlighet och acceptans i samhället.

Sverige har haft invandring i olika former under lång tid. De svenskar som sedan många generationer tillbaka lever här i landet är redan påverkade av såväl att folk utvandrat härifrån, som att det långt före de senaste decenniernas ökande tillströmning till Sverige kommit folk från andra delar av världen och gett influenser av olika slag.

Tänkbara problem med en ökad invandring bör alltså inte förnekas, men de skall heller inte förstöras upp. Problem måste också vägas mot invandringens fördelar innan de kan utgöra skäl mot en mer öppen invandring. I sammanhanget är det motiverat att konstatera att invandring sker på olika grunder och av människor med mycket olika bakgrund, utbildning, traditioner och motiv för att flytta. Personer från i stort sett alla världens nationer lever i dag i Sverige. Den som lämnar sitt land frivilligt för att i första hand arbeta befinner sig i en helt annan situation och med helt andra förutsättningar än den som t.ex. tvingats på flykt. Andra förutsättningar kan gälla för den som invandrar på grund av anknytning till någon som redan bor i Sverige, den del av invandringen till Sverige och många andra länder som utgör den största delen. Den egentliga arbetskraftsinvandringen till Sverige i dag är i den jämförelsen mycket liten och de som invandrar för att arbeta har i olika avseenden lyckats integreras bättre än andra grupper. Därmed kan inte den problembild som kan målas upp som relevant vad gäller invandring i stort oreserverat föras över på arbetskraftsinvandring.

Utgångspunkter för kommitténs arbete är att arbetskraftsinvandring kan bidra till att vitalisera den svenska arbetsmarknaden och ekonomin. Regelverket måste öppnas för att i ökad utsträckning möjliggöra detta. Samtidigt måste tydliga insatser göras för att undvika att en ökad arbetskraftsinvandring skapar negativa effekter på arbetsmarknaden. Bedömningen av det behov som enligt utredningsdirektiven skall ligga till grund för förändringar av regelverket bör göras inte bara från en kvantitativ synvinkel utan också från en kvalitativ sådan med hänsyn till de olika slag av positiva effekter som kan uppstå.

2 Omvärlden – likheter, skillnader, påverkan och samverkan med Sverige

2.1 Internationell migration

2.1.1 Många flyttar men de allra flesta bor kvar i sina hemländer

Globaliseringen tar sig, som bekant, många olika uttryck och kan beskrivas utifrån ett antal olika synvinklar. Ett stort spektrum av aktiviteter kännetecknas av breddade, fördjupade och mer frekventa kontakter över nationella gränser. De senaste årtiondenas explosiva utveckling av Internet som ett gränsöverskridande fenomen är en av många indikatorer på globaliseringen. En annan är det ökande antalet in- och utvandrare.¹

FN uppskattar att vid millennieskiftet var 175 miljoner personer av jordens totala befolkning flyttare, dvs. bodde i ett annat land än i vilket de föddes.² Detta är en ökning med 70 miljoner personer på 15 år. I gruppen flyttare inkluderas utrikes födda, flyktingar och personer på flykt inom sitt lands gränser. Däremot räknas inte flyttare som faller utanför de officiella regelverken.³ Flyttare utgör färre än 3 procent av världens befolkning. Således är internationell migration för den överväldigande största delen av världens befolkning ingen alternativ lösning när man vill söka skapa sig en bättre framtid för sig och sin familj. Trots att det andelsmässigt är en liten del av jordens befolkning som rör sig över gränserna så är det ett stort och växande antal människor. Denna kvantitativa ökning av flyttare kan helt tillskrivas en ökande befolkningsstorlek. Om FN:s antaganden slår in kommer antalet flyttare enligt prognosen om

¹ Dr *Mamphela Ramphele*, en av två ordföranden för The Global Commission on International Migration (GCIM) och tidigare Managing Director vid Världsbanken, uttryckte detta vid ett möte med kommitténs sekretariat på följande sätt: "International migration is here to stay as the human face of globalization".

² IOM (2003).

³ Denna grupp flyttare har många olika benämningar på engelska, t.ex. irregular migrants, undocumented migrants och illegal migrants.

femtio år att öka med 55 miljoner personer. Detta motsvarar nästan hela Frankrikes befolkning. Om andelen flyttare skulle ligga kvar på den nivå som gällde vid sekelskiftet (2,9 procent), och alltså inte minska som FN antar, skulle det finnas ytterligare 27 miljoner flyttare. Fortsätter globaliseringen och den snabba utvecklingen av olika kommunikationssystem samtidigt som det inte uppstår några stora globala kriser som t.ex. att terroristhotet ökar eller en världsomspännande ekonomisk depression, finns det anledning att anta att internationell migration kommer att öka i omfattning i framtiden.

Världens befolkning och andel internationella in- och utvandrare

	1965 miljoner	1975 miljoner	1985 miljoner	2000 miljoner	2050 miljoner
Världens befolkning	3 333	4 066	4 825	6 057	9 000
Antal internationella in- och utvandrare	75	84	105	175	230
Andel internationella in- och utvandrare	2,3 %	2,1 %	2,2 %	2,9 %	2,6 %

Källa: IOM (2003).

Anmärkning: År 2050 avser prognos från FN.

Världens befolkning ökar och därmed även det antal som flyttar och bosätter sig i ett annat land.

Allt fler kvinnor bland världens flyttare

Historiskt har män dominerat som flyttare, men i dag är ungefär hälften av alla som flyttar kvinnor. Detta har uppmärksammats utifrån främst två aspekter.⁴

I och med att även kvinnor numera flyttar ensamma utan att ingå i en familj, förändras kvinnans roll i en mer jämställd riktning. Det är vanligare att en kvinna är huvudförsörjare i familjen genom de pengar hon sänder hem. Migrationen öppnar även för nya arbetsmöjligheter och ett ekonomiskt självständigt liv i det nya landet. Samtidigt kan en period som utvandrare vid ett återvändande höja statusen för kvinnan inom såväl familjen som i hemlandet.

De kvinnor som utvandrat och de ersättningar de får för sitt arbete är i dag en stark faktor för ekonomisk förändring i hemländerna. I exempelvis många länder i Sydostasien dominerar kvinnorna bland dem som utvandrat. I mitten av 1980-talet var en

⁴ IOM (2003).

tredjedel av utvandrarerna från Sri Lanka kvinnor. Vid sekelskiftet hade andelen växt till 65 procent. Motsvarande andel för Filippinerna är 70 procent kvinnor. Detta innebär att även stora delar av de pengar som sänds hem för att försörja barn och släkt kommer från kvinnors arbete utomlands.⁵

En annan aspekt är att många kvinnor kan vara mer sårbara än männen både under flyttningen och i det nya landet. Många kvinnor far illa när de på resan till det nya landet kan tvingas utnyttjas människosmugglare av olika slag, såväl som när de senare kan utnyttjas av skrupelfria arbetsgivare. Många av världens migrerande kvinnor hamnar i sysselsättningar där det saknas grundläggande rättigheter eller där de är starkt eftersatta.

HIV/AIDS påverkar åldersstrukturen och tillväxten i världens befolkning och slår extra hårt mot Afrika

Sedan aids upptäcktes för drygt 20 år sedan har 20 miljoner människor dött. I dag lever 38 miljoner människor med hiv-smitta och de verkliga konsekvenserna visar sig först om fem till tio år när de smittade utvecklar aids. Av de smittade i världen bor två av tre söder om Sahara. Den snabbaste ökningen av hiv/aids sker dock i Östeuropa och Asien. För tio år sedan fanns det 160 000 hiv-smittade i Östeuropa, vilket i dag har ökat till 1,6 miljoner.

Hiv/aids påverkar många samhällssektorer. I Afrika dör mellan 19 och 58 procent av alla vårdanställda i aidsrelaterade sjukdomar. I många samhällen lämnas barn ensamma när modern dör. Av sjukdomen påverkade familjer och samhällen kan i en framtid få nya migrationsmönster.⁶

2.1.2 Orsaker till att personer flyttar

Anledningarna till att en individ flyttar till ett annat land är naturligtvis många och sammansatta.

På det individuella planet kan det vara ett antal olika faktorer som spelar in och påverkar ett beslut att migrera. En del av dessa faktorer kan beskrivas som att de driver på ett beslut att flytta

⁵ Ibid.

⁶ Se vidare i SIDA:s informationsmaterial.

(push-faktorer) medan andra faktorer både påverkar beslutet att flytta och vart man vill flytta (pull-faktorer).⁷

På samhällsnivån kan företeelser som politiskt förtryck, brist på demokrati, religiöst och etniskt förtryck, en icke fungerande rättsstat, brist på adekvat samhällsservice och allmänt låg levnadsnivå, leda till att personer flyttar från ett land. Det motsatta förhållandet i ett annat land kan leda till att det är ett attraktivt land att flytta till.

På en strukturell samhällsnivå kan fenomen som snabb befolkningsstillväxt, ekonomiska strukturrationaliseringar, hinder för att kunna avsätta inhemskt producerade produkter på världsmarknaden och miljöförstöring leda till emigration från ett land.

Internationell migration kan också betraktas utifrån graden av frivillighet hos den som flyttar. I ett historiskt perspektiv brukar slavhandeln med afrikaner som med våld fördes från sina hem till tvångsarbete i USA nämnas som exempel på synnerligen ofrivillig migration. Som ett exempel på en motsats, en ordnad flyttning som ingår i en etablerad internationell ordning och under internationella överenskommelser, kan nämnas en diplomats flytt till utlandet. Det finns många olika grader av ofrivillighet och frivillighet. I dag kan många som påbörjar sin resa i frivillighet övergå i situationer med tvång genom att hamna i en beroendeställning gentemot människosmugglare. De som flyttar utanför reglerna kan av tvång hamna i slavliknande förhållanden till arbetsgivare eller människosmugglare, bl.a. genom att hamna i ekonomiskt beroende. Under senare år har begreppet trafficking alltmer kommit att användas i migrations-sammanhang.

Klassificering av internationella flyttare

Orsakerna bakom den enskilda människans beslut att lämna sitt hemland är i stor utsträckning också bestämmande för vilket mottagande och stöd hon får i andra stater och av internationella organisationer. Den som flyr undan religiöst, etniskt eller politiskt betingad förföljelse har rätt till skydd enligt Genèvekonventionen. Många länder ger också skydd utöver de kategorier som stipuleras i Genèvekonventionen. De som flyr undan t.ex. svält, miljö- eller naturkatastrofer har ingen rätt till internationellt flyktingskydd, men kan få stöd av humanitära organisationer och katastrofbistånd.

⁷ Se även figur och text i avsnitt 1.1.

De som lämnar sitt land av ekonomiska skäl omfattas inte av några av de rättigheter som flyktingar har, men omfattas självklart av allmänna rättigheter på mänskliga rättighetsområdet samt av särskilda internationella regler.⁸

Vid all beskrivning av migration och personer som flyttar används klassificeringar för att beskriva olika typer av flyttare. Detta görs för att få bättre förståelse av fenomenet och i många fall för att anpassa olika typer av regelverk efter hur migrationen ser ut. En viss del av regelverket kan vara riktat för att omfatta en viss typ av invandrare. Den internationella migrationsorganisationen (IOM) beskriver i en översikt⁹ världens migrerande befolkning och här bortser man från dem som flyttar av familjeskäl såsom tillhörande olika kategorier flyttare:

- *asylsökande*. En person som söker skydd, asyl, i en annan stat.
- *ekonomisk flyttare*. En person som lämnar sitt hemland och söker sig till en annan stat för att försöka förbättra sin livskvalitet/levnadsstandard.
- *irreguljär flyttare*. En person som saknar legal status i en annan stat som hon vistas i eller saknar rätt att stanna i staten. Exempel på andra benämningar är flyttare utanför reglerna, illegala invandrare och invandrare utan dokument.
- *flykting*. En person som fått skydd i enlighet med 1951 års Genèvekonvention och dess protokoll.
- *internflykting*. En flykting som inte passerat en internationell gräns utan är på flykt inom sitt lands gränser.
- *gränsarbetare*. En person som passerar en internationell gräns tillfälligt för att arbeta i en annan stat men bor kvar i sitt hemland.
- *migrerande arbetare*. En person som utför ett avlönat arbete i en stat hon inte är medborgare i och som är bosatt i den staten så länge det kontrakterade arbetet pågår.
- *säsongsarbetare*. En person vars arbete i en annan stat är beroende av säsongsförhållanden och bara kan utföras under en del av året.

I denna kategorisering finns inte de med som utöver Genèvekonventionen av flyktingliknande eller humanitära skäl får uppe-

⁸ SOU 1995:75.

⁹ IOM (2003).

hållstillstånd. En annan stor grupp som inte är inkluderad är de som får uppehållstillstånd relaterade till familjeanknytning.

Av världens 175 miljoner flyttare år 2000 räknar FN med att knappt 10 procent utgjordes av flyktingar. Det stora flertalet av dessa återfinns i den fattiga delen av världen. Den migration som åsyftas vid en diskussion av internationell migration är den när man flyttar över en stats gräns.

Generellt sett saknas ofta statistik över internationell migration och den statistik som finns har ofta stora brister. Migrationsströmmarna uppskattas vanligen som skillnader i storlek mellan två år i den invandrade befolkningens storlek som finns i en stat eller i ett geografiskt område. Denna skillnad uppskattas som nettomigrationen, dvs. invandringen minus utvandringen. Resultatet av omfattande migrationsströmmar kan avläsas i antalet invandrare som bor i en stat. En fördelning av världens 175 miljoner flyttare år 2000 visar att en knapp femtedel av dem bor i Europa (exklusive före detta Sovjetunionen). Mest omfattande rörlighet har det varit i Asien och Nordamerika. En komplikation med den här typen av statistik är att individerna kan vara geografiskt stationära, men statsbildningens gränser kan förändras. Ett slående exempel på detta är före detta Sovjetunionen.

Invandrare efter världsdel år 2000

	Antal invandrare Miljoner	Andel invandrare Procent
Afrika	16,3	9,3
Asien	43,8	25,0
Latinamerika och Karibien	5,9	3,4
Nordamerika	40,8	23,3
Oceanien	5,8	3,3
Europa	32,8	18,7
f.d. Sovjetunionen	29,5	16,8
Globalt	174,9	99,8

Källa: FN (2004).

Största andelen invandrare finns i Asien och Nordamerika. Även Europa har jämfört med andra världsdelar en hög andel invandrare.

2.1.3 Arbetskraftsinvandring i ett globalt perspektiv

Förutom de traditionella invandringsländerna i Nordamerika, Oceanien och Europa är oljestaterna på Arabiska halvön ett stort mål för flyttare. Länderna har efter 1960-talet varit mycket attraktivt för arbetskraftsinvandrare. År 2000 uppskattade FN att ca 9,6 miljoner personer från andra länder arbetade i staterna och nästan 70 procent av de boende i Saudiarabien och Qatar bestod av kontraktsarbetande invandrare.¹⁰ Dessa kom främst från länder i Sydostasien, exempelvis arbetade 1,2 miljoner¹¹ filippinska medborgare i området.

Tidigare kulturella och språkliga band skapar migrationsströmmar. Av den marockanska befolkningen bor nästan 10 procent i ett annat land och då främst i Frankrike.¹² En annan stor folkomflyttning är den som skett från Latinamerika, till framförallt USA, från 1970-talet och framåt. I dag är spansktalande den största minoriteten i landet med över 40 miljoner personer som härstammar från Latinamerika, varav 25 miljoner har mexikanskt ursprung.

Det finns även stora migrationsströmmar mellan olika fattigare länder eller i situationer där ett grannland har stark ekonomisk tillväxt av efterfrågan på arbetskraft. Exempelvis attraherar de ekonomiskt snabbväxande asiatiska staterna, de s.k. asiatiska tigrarna, arbetskraft från fattigare grannländer. Ett exempel är de cirka en miljon invandrarna i Thailand varav de flesta kommer från grannlandet Burma.¹³

2.1.4 Migration utanför reglerna

Som ett samlande begrepp för dem som vistas i en stat utan att ha tillstånd att göra det kan termen ”migration utanför reglerna” användas. Under detta begrepp ryms dels de som har rest in i en stat utan att ha rätt att göra så, i många fall kanske med hjälp av falska dokument, dels de som har haft rätt att resa in i staten och vistas där under en viss begränsad tidsperiod, men sedan har stannat kvar i strid med sitt tillstånd. Den senare gruppen kan innefatta såväl de som rest in med visering, turister, gäststudenter som asylsökande som har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd.

¹⁰ FN (2004).

¹¹ Lucas (2005).

¹² År 2000 bodde, enligt IOM, 48,6 procent av Marockos utvandrare i Frankrike.

¹³ IOM (2003).

Vid en beskrivning av illegala flyttare och deras deltagande på den svarta arbetsmarknaden, så finns det alltid också en motsvarande illegal arbetsgivare. I många fall är det en efterfrågan på billig arbetskraft som drar till sig illegal arbetskraft oberoende av om de kommer från landet i fråga eller från utlandet.

Det är denna grupp av flyttare som är mest sårbar och som i störst utsträckning utnyttjas och exploateras av oseriösa arbetsgivare eller kriminella organisationer. Hur många personer det finns som kan hänföras till den här gruppen är av naturliga orsaker osäkert. I och med att gruppen inte finns registrerad någonstans så består alla uppskattningar av kvalificerade gissningar. En sådan gissning, baserad på en genomgång av olika studier, är gjord av Europarådet¹⁴ och uppskattar att det globalt finns årliga strömmar på ca 4 miljoner personer som kan karaktäriseras som invandrare utanför reglerna. Ungefär hälften av dem använder sig av människosmugglare och annan olaglig verksamhet i samband med sin flyttning. Denna olagliga verksamhet uppskattas omsätta över 70 miljarder kronor per år.¹⁵

IOM uppskattade antalet illegala invandrare som levde i Europa till att vara ca 3 miljoner personer i slutet av förra seklet. En motsvarande uppskattning för USA som baseras på folkräkningen år 2000 är 7 miljoner.¹⁶

Många stater har efter terroristattackerna i USA och Madrid skärpt sina regler och metoder för att övervaka migrationen över gränserna och de utlänningar som vistas i landet. Fortfarande finns det dock stater som i mångt och mycket ignorerar frågan om migration utanför reglerna. Dessa stater har oftast en brist på arbetskraft i näringar som jordbruk och service där såväl efterfrågade kvalifikationer som löner är låga.¹⁷

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

¹⁴ Europarådet (2004).

¹⁵ FN (2004).

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

Inom EU är det framförallt medlemsländer i södra Europa som har genomfört en eller flera regulariseringar. Det finns en del erfarenheter av att en regularisering leder till att migrationen utanför reglerna ökar.¹⁸ EU-staterna i södra Europa har sedan början av 1980-talet legaliserat drygt 3 miljoner personer som levde och verkade i länderna utan att ha tillstånd. Av dessa regulariseringar skedde nästan hälften i Italien vid sammanlagt fem tillfällen.^{19 20}

USA har vid tre olika tillfällen legaliserat sammanlagt nästan 3,5 miljoner personer. Argentina legaliserade år 2004 uppskattningsvis 750 000 personer.

Det finns inga uppskattningar om hur många personer det finns i Sverige som bor och vistas här utan tillstånd. Hela gruppen av ”invandrare utanför reglerna” i Sverige kan, precis som i andra länder, spjälkas upp i några kategorier. En del utgörs av dem som sökt asyl, fått avslag på sin ansökan i högsta instans och ännu inte lämnat landet inom utsatt tid. Andra är personer som rest in som turister, arbetat illegalt och sedan stannar kvar en kortare eller längre tid efter det att tillståndet för vistelse i landet har gått ut. Ytterligare en grupp är personer som reser in och ut ur landet på lagligt sätt, men arbetat utan tillstånd under dessa perioder. Den grupp av personer som rest in i landet legalt eller illegalt, bosatt sig här för en längre tid och försörjt sig med illegalt arbete kan förmodas vara en mindre del av dem som vid en given tid vistas utan tillstånd i Sverige.

¹⁸ OECD SOPEMI (2004).

¹⁹ Se tabell 2.1.1 i bilaga 3.

²⁰ Under första halvåret 2005 genomförs en regulariseringskampanj i Spanien. Alla illegala invandrare som har varit mantalsskrivna i en kommun längre än 6 månader och som kan visa upp ett förhandskontrakt på arbete omfattande minst 6 månader (inom jordbrukssektorn 3 månader för säsongarbetare) har möjlighet att få uppehållstillstånd efter det att arbetsgivarna skrivit in dem i den spanska försäkringskassan.

FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN²¹

– förekomsten av invandrare utanför reglerna och deras deltagande på arbetsmarknaden

Några länderspecifika kommentarer från Europa och Japan

I svaren på kommitténs förfrågan till Sveriges utlandsmyndigheter inom utrikesförvaltningen ges ytterligare belysning av fenomenet illegal migration och svart arbetsmarknad. I de allra flesta länder verkar frågan vara ett hett debattämne. Utlandsmyndigheternas svar ger sammantaget en entydig bild av en mycket stor svart arbetsmarknad i Europa för invandrare utanför reglerna. Denna arbetsmarknad förefaller dessutom vara allmänt accepterad av den breda allmänheten. Majoriteten av dessa personer är sysselsatta inom bygg-, jordbruk- och restaurangsektorn, dvs. sektorer där även många i den inhemska befolkningen arbetar under lösa eller olagliga anställningsformer. Ett flertal av länderna dit illegala invandrare framförallt söker sig har genomfört olika regulariseringskampanjer med varierande resultat. De länder som inte har genomfört några kampanjer har undvikit det med motiveringen att det anses fungera som en åtgärd som attraherar fler flyttare utanför reglerna.

Den illegala invandringen till *Finland* bedöms vara förhållandevis begränsad. Den svarta arbetskraften förmodas till största delen bestå av utländsk arbetskraft och är koncentrerad till främst bygg- och servicebranschen. I *Danmark* bedöms den illegala utländska arbetskraften arbeta främst inom detalj- och restaurangbranschen. I *Norge* antas att det finns illegal arbetskraft främst inom restaurang-, bygg- och anläggningsbranschen samt diverse privata tjänstearbeten.

Den svarta sektorn av arbetsmarknaden i *Belgien* uppskattas utgöra 10–22 procent av den totala ekonomin. Den illegala arbetskraften återfinns framför allt inom byggsektorn och till viss del inom jordbrukssektorn. I *Nederländerna* arbetar de illegala invandrarna främst inom jordbruks-, trädgårdsodlings-, hotell- och restaurang samt byggsektorn. En relativt stor del av dessa utgör asylsökande som inte åkt hem efter avvisningsbeslut. Två regulari-

²¹ Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI) sände under hösten 2004 en förfrågan med frågor förknippade med arbetskraftsinvandring till ett antal av utrikesmyndigheterna (ambassader) inom Sveriges utrikesförvaltning. Se KAKI (2005).

seringskampanjer har genomförts, 1995 och 1999. Det finns illegal arbetskraft i *Luxemburg* som enligt inofficiella beräkningar uppgår till omkring 1 000 personer. Luxemburg genomförde 2001 sin första och hittills enda regulariseringskampanj. Omkring 3 000 ansökningar kom in i samband med regulariseringskampanjen och ca 2 000 av dessa fick uppehållstillstånd. I *Storbritannien* är frågan om migration utanför reglerna ett politiskt omdebatterat område. I debatten har siffror på upp till en miljon illegala arbetare nämnts och sedan dementerats från officiellt håll. Att stora delar av hotell-, restaurang- och servicebranschen, framförallt i London, i relativt stor utsträckning byggs upp av illegal arbetskraft är till stor del allmänt erkänt.

Det finns i *Schweiz* ett relativt omfattande problem med personer som vistas olagligt i landet och arbetar utan tillstånd. Uppskattningsvis utgörs 15 procent av arbetskraften av illegal arbetskraft. De arbetar främst inom byggnads-, jordbruk-, hemhjälp- och restaurangsektorn. I *Tyskland* ligger de lägsta gissningarna på att 200 000–300 000 personer vistas olagligt i landet och utgör en illegal arbetskraft. Många menar dock att siffran är betydligt högre.

Antalet illegala invandrare i *Frankrike* uppskattas av utrikesministeriet uppgå till minst 140 000 personer. De antas arbeta främst inom bygg-, detaljhandel, hotell- och restaurangbranschen, samt i serviceyrken som riktar sig till enskilda, såsom städning och hantverk. Det uppskattas att det finns cirka en miljon personer som vistas och arbetar illegalt i *Spanien* och en del av dem kommer att omfattas av den regulariseringskampanj som genomförs under 2005. De antas arbeta framför allt inom byggnads- och restaurangbranschen samt inom jordbruk och hushållssektorn. Omfattande regulariseringar av invandrare gjordes mellan åren 2000 och 2002. En stor andel av de illegala invandrarna i *Portugal* kommer från Östeuropa, de forna afrikanska kolonierna och Brasilien. Många är sysselsatta inom bygg-, textil-, jordbruk- och restaurangsektorn. Den största gruppen av dem som regulariserades i den senaste kampanjen hade sitt ursprung i Ukraina. Den illegala invandringen till *Italien* har varit och är omfattande. Ett typiskt inslag i den italienska migrationspolitiken har varit de s.k. extraordinära regulariseringskampanjerna. Bedömningen är att regulariseringarna har fungerat som incitament för ytterligare illegal invandring. Från *Grekland* rapporteras att en betydande del av den nuvarande invandrade befolkningen har uppehållit sig illegalt i landet i flera år för att sedan få legal status genom olika regulariseringskampanjer.

Det rapporteras även om en stor svart arbetsmarknad som är allmänt accepterad.

Det finns illegal arbetskraft via migration utanför reglerna i *Lettland*, men det ses inte som ett problem. Ett exempel är illegala byggnadsarbetare från Ukraina. Den olagliga utländska arbetskraften i *Litauen* utgör en så pass liten del av den illegala arbetskraften att det i nuläget inte anses vara något större problem.

I *Tjeckien* rapporteras om ett omfattande problem med personer som uppehåller sig och arbetar illegalt. Uppskattningarna varierar mellan 30 000 till 300 000 personer som främst arbetar inom bygg-, jordbruks-, servicesektorn samt som säsongsarbetare. Antalet odokumenterade invandrare i *Ungern* uppskattas vara mellan 100 000 och 200 000 och är främst sysselsatta inom bygg- och jordbrukssektorn. Den illegala invandringen till *Slovenien* anses vara mycket begränsad, men förekommer inom bygg-, restaurang-, nöjes- och jordbrukssektorn. Den olagliga utländska arbetskraften i *Polen* uppskattas ligga mellan 300 000 och 500 000 personer. Dessa kommer främst från Ukraina och Vitryssland, men även från Vietnam och Kina. Den stora förekomsten av olaglig arbetskraft i de polska hemmen och på byggarbetsplatserna är allmänt känd och accepterad.

I *Japan* uppskattades det finnas 220 000 invandrare utanför reglerna som antas arbeta illegalt. Merparten av dessa kommer från andra asiatiska länder som Kina, Sydkorea, Filippinerna, Thailand, Malaysia och Indonesien. Den bransch som sysselsätter mest illegal arbetskraft är nöjesindustrin. Inga regulariseringskampanjer har förekommit.

2.1.5 Olika internationella försök att genom samarbete påverka formerna för migration

Den globalt ökande migrationen har även medfört att migration ägnas ett allt intensivare intresse internationellt och i det arbete som bedrivs i internationella organisationer. Ett sätt att hantera den gränsöverskridande migrationen är genom bilaterala, regionala och globala ställningstaganden eller försök till lösningar.

Andra världskriget lämnade efter sig ett kaos med ett stort antal flyktingar och fördrivna. I den krigströtthet och allmänt förhärskande känsla av "aldrig mer" som rådde efter kriget fanns det förutsättningar för att förhandla fram en internationell överens-

kommelse om hur man ska behandla flyktingar. Genèvekonventionen från 1951 om flyktingars rättsliga ställning och dess protokoll från 1967 är fortfarande grunden för hur länder skall hantera flyktingars migration. Genèvekonventionen har ratificerats av 142 stater. Någon liknande överenskommelse för övrig migration finns inte.

Sverige deltar i internationellt samarbete, förutom i de etablerade internationella organisationerna som FN:s flyktingkommissarie (UNHCR), Internationella migrationsorganisationen (IOM), Internationella arbetsorganisationen (ILO) och samarbetet inom EU, även i ett flertal organisationer och sammanslutningar som direkt är inriktade på frågor rörande asyl- och migrationspolitik.

Inom Norden pågår ett regelbundet samarbete i en sammanslutning som benämns Nordiskt samarbete på hög nivå för flyktingfrågor (NSHF). Sammanslutningen startades i samband med den omfattande inströmningen av asylsökande till Norden i början 1990-talet. Ordförandeskapet roterar mellan länderna. Samarbetet är främst inriktat på asylpolitik, men omfattar även migrationspolitik.

På 1980-talet startades Inter-Governmental Consultations on Asylum, Migration and Refugee Policies (IGC) som är en sammanslutning av ett antal stater²² som har det gemensamt att de tar emot ett stort antal asylsökande. Ett huvudsyfte med organisationen är att utbyta information om och diskutera gemensamma frågeställningar. En central del av samarbetet är att samla in fakta inom asylområdet. Organisationen har under våren 2005 även tagit upp frågan om arbetskraftsinvandring till diskussion.

International Center for Migration Policy Development (ICMPD) bildades på 1990-talet som en organisation för att ge stöd åt länder på Balkan och EU:s östra grannländer för att bygga upp egna organisationer och administrativa strukturer för att hantera migration. En huvuduppgift för organisationen har också varit att skapa ett forum för diskussioner mellan väst och öst om frågor förknippade med migration som folkrätt, rättssäkerhet, asylrätt och integration.

På samma sätt som vi i Europa har byggt upp regionala sammanslutningar har motsvarande organisationer bildats i andra delar av

²² Organisationen består för närvarande av 16 länder: Belgien, Danmark, Finland, Storbritannien, Irland, Nederländerna, Norge, Schweiz, Spanien, Sverige, Tyskland och Österrike samt Australien, Nya Zeeland, Kanada och USA. Sekretariatet har sitt säte i Genève.

världen. Som några exempel kan nämnas att i södra Afrika har IOM bidragit till att bygga upp en organisation. Sydostasien har en sammanslutning av länder som diskuterar migration och söker gemensamma lösningar. Inom den s.k. Pueblaprocessen samarbetar Nordamerika med sina grannar i söder om migrationsfrågor.

Olika försök har även gjorts för att skapa en accepterad världsordning för migration av arbetskraft, men det har inte lyckats. Det finns en FN-konvention om migrerande arbetare som bara drygt tjugo länder ratificerat. I det gemensamma globala legala arbetet står staterna alltför långt ifrån varandra för att hitta en lösning. Ett grundläggande problem har varit synen på migrationen utanför reglerna och vilka rättigheter och skyldigheter dessa personer skall ha.

Mot bakgrund av att Schweiz tagit emot stora grupper asylsökande, varav de rättsliga myndigheterna bedömde att det var många som inte hade skyddsbehov, initierade man i början av år 2001 en internationell diskussion som kom att kallas Berninitiativet. Syftet var att skapa ett forum för en diskussion mellan mottagar- och sändarländer kring hanteringen av internationell migration. En huvudfråga för mottagarländerna har varit att förklara sin utgångspunkt att varje stat har rätt att själv besluta om vilka som har rätt att bosätta sig och arbeta i det egna landet. En viktig fråga för mottagarländerna är också att de som inte har rätt att vistas i ett land kan återvända till sitt hemland. Huvudfrågan för sändarländer är flyttarnas rättsliga ställning och hur de tas emot och behandlas i de länder de har kommit till. Det övergripande målet för Berninitiativet är att utforma en översikt över vilka frågor länderna är överens i och i vilka frågor man måste fortsätta diskussionen. De deltagande länderna, där även Sverige ingår, strävar efter att formulera en International Agenda for Migration Management (IAMM) som skall ses som ett icke-bindande ramverk baserat på existerande internationella konventioner.

FN:s generalsekreterare Kofi Annan har fastlagt att migration är ett av de politikområden inom vilket FN måste ta ett större ansvar. Som en första fas i en diskussion om hur FN kan gripa sig an ett sådant ökat ansvar föreslog generalsekreteraren att en oberoende kommission inrättas som ska behandla de svåra frågor som är förknippade med att finna en gemensam ordning för global migration. Sverige tog tillsammans med Schweiz under år 2003 en ledande roll för att upprätta en sådan kommission och sedan början av år 2004 arbetar Global Commission for International Migration (GCIM)

med att ta fram en rapport som skall överlämnas hösten 2005 till FN. Tidigare statsrådet Jan O Karlsson är en av kommissionens två ordföranden. Kommissionen har genomfört större regionala möten med alla parter som är aktörer i migrationssammanhang: stater, internationella organisationer, frivilligorganisationer samt organisationer av flyttare. En grundläggande fråga som har diskuterats vid dessa möten har varit flyttares grundläggande rättigheter och arbetskraftsinvandrares eventuella möjligheter att föra t.ex. intjänade pensionsrättigheter över gränserna. Som ett bidrag till GCIM:s arbete har Institutet för framtidsstudier låtit göra en översikt av internationella studier av internationell migration vilken ger en god bild av området.²³

2.2 Demografi och arbetsmarknad i EU

2.2.1 Den demografiska utvecklingen liknar varandra

De demografiska förändringar i Europas länder följer ungefär samma mönster, men med olikheter när i tiden förändringarna sker och med vilken kraft de slår igenom. Skillnaderna kan härledas från nationella historiska skillnader samt hur värderingar och ekonomiska konjunkturer har påverkat hur många barn som fötts. Trenden med längre livslängd finns också i hela Västeuropa, men i de östeuropeiska länderna har den förväntade medellivslängden inte ökat i samma takt eller till och med minskat i några stater.

Låga födelsetal ger åldrande befolkningar och små tillskott till arbetskraften

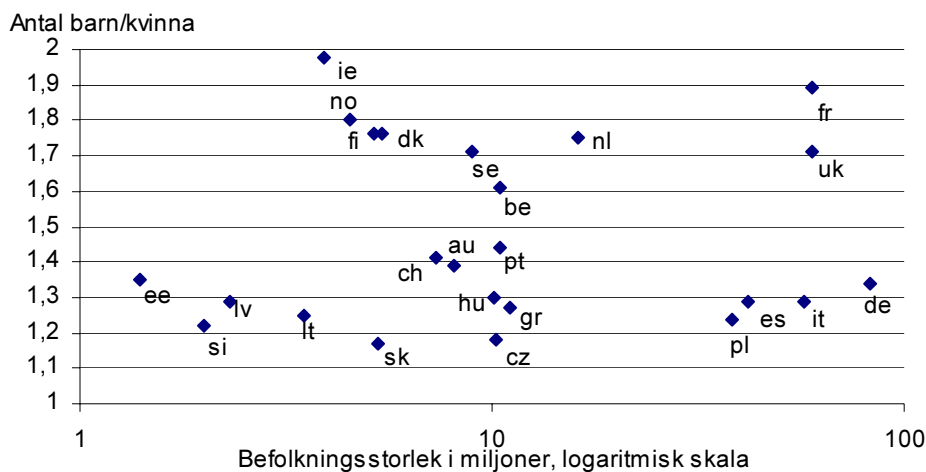
Mönstret med låga födelsetal startade i Norden och är nu förhärskande, med gradskillnader, i hela den utvecklade världen. Det katolska Irland hade länge de utan jämförelse högsta födelsetalen i Europa, men ligger nu betydligt lägre och är i stort sett på samma nivå som övriga Europa även om man fortfarande ligger högt. De lägsta födelsetalen uppvisar nu kvinnorna i södra och östra Europa.²⁴ Nedgången av födelsetalen samvarierar inledningsvis starkt med kvinnornas ökade närvaro på arbetsmarknaden. I ett senare skede torde en generös familjepolitik, med lång föräldraför-

²³ Tamas (2004).

²⁴ Se även tabell 2.2.1 i bilaga 3.

säkring och utbyggd barnomsorg eller andra möjligheter att kombinera familje- och arbetsliv, ha påverkat födelsetalen i riktning uppåt. Norden har i dag relativt höga födelsetal.

Antal barn/kvinna år 2003 i EU25/EES efter befolkningsstorlek i landet



Källa: EUROSTAT.²⁵

Av EU:s befolkningsmässigt största stater har Frankrike och Storbritannien de högsta födelsetalen. De lägsta födelsetalen har kvinnorna i södra och östra Europa. Norden har relativt höga födelsetal. Alla länder har födelsetal under vad som krävs för reproduktion.

De låga födelsetalen beror på att kvinnor föder färre barn eller förblir barnlösa. Ett genomgående mönster är också att kvinnorna väntar allt högre upp i åldrarna med att föda barn, vilket för många medför färre barn eller inga barn alls. Mönstret med låga födelsetal leder till att de rika länderna har eller går mot en åldrande befolkning.

²⁵ Eurostats förkortningar: at=Österrike, be=Belgien, ch=Schweiz, cy=Cypern, cz=Tjeckien, de=Tyskland, dk=Danmark, ee=Estland, es=Spanien, fr=Frankrike, fi=Finland, gr=Grekland, hu=Ungern, ie=Irland, it=Italien, lt=Litauen, lu=Luxemburg, lv=Lettland, mt=Malta, nl=Nederländerna, no=Norge, pl=Polen, pt=Portugal, se=Sverige, si=Slovenien, sk=Slovakien samt uk=Storbritannien.

Framskrivningar av befolkningsutvecklingen visar att många länder i Europa riskerar att få krympande arbetskraft

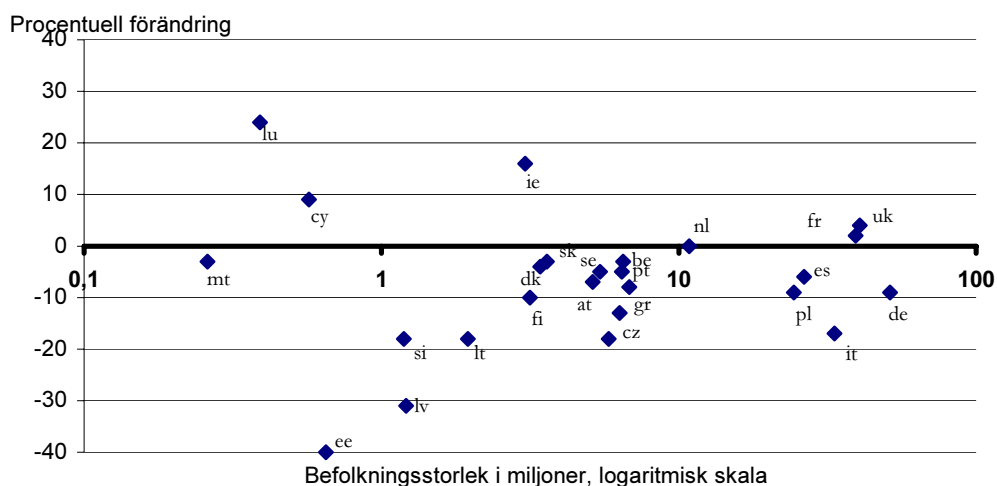
Resultatet av flera års låga födelsetal, och om dessa låga födelsetal fortsätter, blir att befolkningen i arbetsför ålder kommer att minska. I de flesta av Europas länder kommer tidigare stora årskullar att lämna arbetskraften utan att ersättas av motsvarande stora ungdomskullar. Den arbetsföra befolkningen kommer att minska i absoluta tal.

De prognoser som demograferna på FN gör skiljer sig ofta åt från dem som experterna gör vid de nationella statistikbyråerna. Skillnaderna beror på hur man skriver fram de demografiska mönster och trender som finns i en befolkning vid ett givet tillfälle. I det här avsnittet används för jämförelsens skull genomgående FN:s prognoser.

Av de befolkningsmässigt stora länderna i EU kommer enligt prognosen Storbritannien och Frankrike att få en relativt gynnsam utveckling av arbetskraftens storlek i ett perspektiv av tjugo år framåt i tiden. Arbetskraften förmodas att öka med några procent i storlek. De andra stora länderna förväntas att få en krympande arbetskraft. I Italien beräknas arbetskraftens storlek att minska med nästan 20 procent. I de mellanstora länderna i EU, inklusive Sverige, förväntas arbetskraften att minska med några procent. I ett litet land som Estland pekar prognoserna mot att arbetskraften kan minska med 40 procent²⁶. Om den minskande arbetskraften skall kompenseras av arbetskraftsinvandring kommer konkurrensen om invandrarna att bli stor.

²⁶ Se även tabell 2.2.2 i bilaga 3.

Procentuell förändring av den arbetsföra befolkningens (15–64 år) storlek
år 2000–2025 enligt en prognos från FN



Källa: FN World Population Prospects – middle variant – The 2002 revision.²⁷

De låga födelsetalen innebär på 20 års sikt att tillskottet av nya årskullar till arbetskraften inte i storlek kompenserar de årskullar som lämnar arbetskraften. I Tyskland kan den förväntade arbetskraften minska med nästan 10 procent och i Italien med 17 procent. Länderna i Baltikum går mot en bekymmersam situation. Utvecklingen i Europa indikerar att konkurrensen om framtida arbetskraftsinvandring kan bli stor.

En följd av att födelsetalen är låga och att vi lever allt längre är att andelen äldre i befolkningen ökar. I många av länderna i EU förväntas andelen äldre om 25 år öka till att var fjärde person är äldre än 65 år. Den allra äldsta befolkningen kommer, om prognoserna slår in, Italien att få med nästan var tredje person i pensionsåldern. Irland kommer att ha den yngsta befolkningen.²⁸

Framskrivningar av de demografiska trenderna visar att försörjningskvoten för de i arbetskraften blir stor

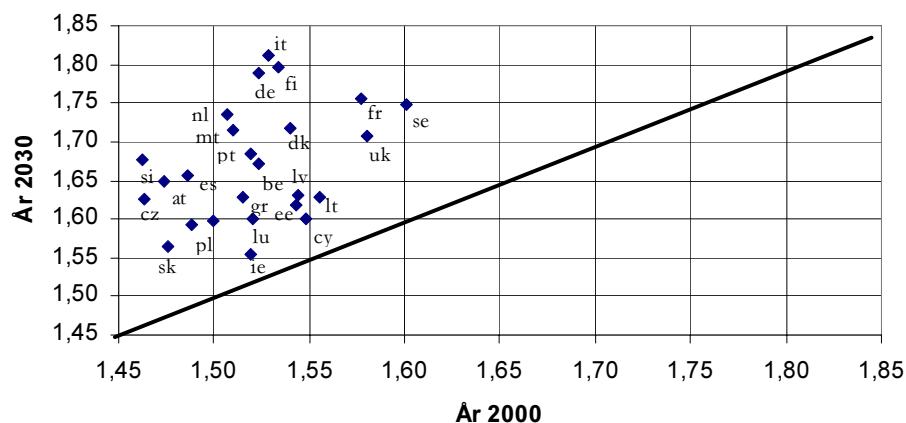
Den åldrade befolkningen medför att varje person i arbetsför ålder, förutom sig själv, skall försörja fler personers offentligt finansierade välfärd genom det förvärsarbete han/hon utför. För samtliga

²⁷ Se not 25 för länderförkortningar.

²⁸ Se tabell 2.2.3 i bilaga 1.

länder inom EU ökar försörjningskvoten (total befolkning/personer i arbetsför ålder) om FN:s befolkningsprognoser slår in. Arbetstagarna i Italien, Tyskland och Finland får den största försörjningsbördan. Sverige som vid sekelskiftet hade den högsta försörjningskvoten förväntas förbättra sin situation något i relation till övriga länders.

Försörjningskvoten i EU25 år 2000 och år 2030 enligt en prognos från FN



Källa: FN World Population Prospects – middle variant – The 2004 Revision.²⁹

Försörjningskvoten (total befolkning/personer i arbetsför ålder) förväntas öka för alla EU:s stater under de kommande tjugofem åren. Italien, Tyskland och Finland förväntas få minst gynnsam situation. Sveriges situation jämfört med andra staters förväntas förbättras något. Om en stat skulle ha samma försörjningskvot vid de två tillfällena och vare sig förbättrat eller försämrat sin situation mellan åren hamnar markeringen på det diagonala strecket.

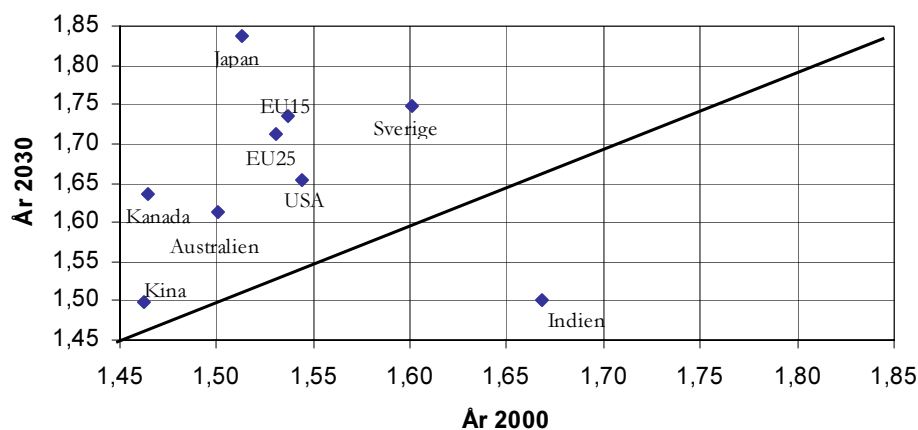
Utvidningen av EU år 2004 medförde ingen större förbättring av EU:s försörjningskvot. Skillnaden är marginell mellan EU25 och EU15. Vid en jämförelse med de traditionella invandringsländer är kvoten högre i Europa. Den demografiska utvecklingen i Japan leder till att den förvärvsarbetande befolkningen där får en lika hög försörjningskvot som man får i Italien.

Världens två folkrikaste stater, Kina och Indien, kommer om ett kvarts sekel att ha samma försörjningskvot där varje person i arbetsför ålder skall försörja ytterligare en halv person. För Kinas

²⁹ Se not 25 för länderförkortningar.

del innebär det att den s.k. ettbarnspolitiken har försämrat situationen något. Politikens stora genomslag på försörjningskvoten kommer först senare. För Indiens del har den unga befolkningen och de höga födelsetalen lett till en förbättrad situation om 25 år jämfört med den man hade vid sekelskiftet.

Försörjningskvoten i några länder år 2000 och år 2030 enligt en prognos från FN



Källa: FN World Population Prospects - middle variant - The 2004 Revision.

Sveriges försörjningskvot är i nivå med genomsnittet i EU15. De traditionella invandringsländerna har en mer gynnsam åldersstruktur än den som EU har. De låga födelsetalen och långa livslängden i Japan medför en hög försörjningsbörda för den japanska arbetskraften.

FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN³⁰

– något om den demografiska situationen

Några länderspecifika kommentarer från Europa och Japan

I stort sett alla länder i Europa står inför en oroande demografisk situation med en åldrande befolkning och försämrad försörjningskvot till följd av de låga födelsetalen. Att arbetskraftsinvandring är svaret på detta problem är dock inte självklart. Beroende på den inrikespolitiska situationen och erfarenheter av tidigare (arbetskrafts)invandring debatteras frågan med skilda utgångspunkter.

³⁰ Se not 21.

Finland förväntas gå från en demografisk position som är fördelaktigare än Sveriges till en som är mindre fördelaktig år 2020. Andelen ålderspensionärer beräknas öka från 20 procent till över 30 procent på två decennier. I *Danmark* debatteras det flitigt vilka påfrestningar som kommer att ställas på välfärdssystemen till följd av den åldrande befolkningen. Enligt en prognos kommer gruppen av personer utanför arbetskraften växa om själva arbetskraften år 2025 om inga förändringar sker. *Norge* är på många sätt likt Sverige vad gäller befolkningens demografiska utveckling. Andelen i arbetsför ålder blir allt färre och detta faktum har lett fram till förslag om höjd pensionsålder och ett förändrat pensionssystem.

I *Belgien* debatteras behovet av invandring av arbetskraft på lång sikt, inte minst i ljuset av den åldrande befolkningen och en framtida försämrad försörjningskvot. I *Nederländerna* förväntas de demografiska problemen påverka arbetsmarknaden och pensionsystemet först efter år 2010. *Luxemburg* har en ovanligt stor befolkningstillväxt i jämförelse med närliggande länder, även om den är liten i absoluta tal. Luxemburg har under de senaste 30 åren uppvisat en negativ balans mellan födelsetal och dödstal, men detta täcktes gott och väl av ett invandringsöverskott. Samtidigt som antalet äldre ökat i absoluta tal har deras relativa storlek ökat betydligt långsammare tack vare att nettoinvandringen ökat den yngre andelen av befolkningen.

Sedan år 1998 råder det födelseunderskott i *Schweiz*. På varje pensionär går det i dag fyra personer i åldern 15–65 år. År 2040 beräknas proportionen vara 1,22 personer per pensionär. *Tyskland* har till skillnad från Sverige en 1940-tals generation som är förhållandevis liten. Från år 2010 till 2040 förväntas den tillgängliga arbetskraften ha minskat från 45,3 miljoner till under 30 miljoner personer.

I *Frankrike* är i dag en person av fem över pensionsåldern. År 2040 beräknas det vara en på tre, trots att födelsetalen är förhållandevis höga i landet. Samtidigt förväntas medellivslängden öka med sex år fram till 2040. I takt med den demografiska utvecklingen beräknas pensionskostnaderna och kostnaderna för sjukvården skjuta i höjden. *Italien* uppvisar en mycket alarmerande demografisk situation. Enligt olika prognoser från FN kommer den totala folkmängden i Italien att ha minskat med 10 procent år 2030. Befolkningen i arbetsför ålder (15–59 år) beräknas minska med så mycket som 24 procent, dvs. med 8 miljoner. Det föds få barn i *Grekland* och kostnaden för pensionssystemet uppgår i dag till

12,6 procent av BNP. Detta scenario förväntas bli värre under de kommande åren.

Lettland förutser inga problem förrän år 2010, eftersom det föddes många barn på 1980-talet, vilka snart är i arbetsför ålder. Dessutom har landet en stor del unga i universitetsstudier vilka de närmaste åren kommer att träda in på arbetsmarknaden. *Litauen* har upplevt en befolkningsminskning på 5,8 procent mellan år 1989 och 2003. Proportionen mellan personer över 65 år och den arbetsföra befolkningen (15–64 år) ökade från 19 procent år 1996 till 22 procent år 2003.

Sedan 1996 har antalet personer över 60 år varit större än antalet barn i *Tjeckien*. Under de senaste fem åren har det pågått en debatt om hur landet skall uppnå en befolkningsstruktur som bättre motsvarar landets ekonomiska behov. I *Ungern* uppgick andelen pensionärer år 2003 till 31,6 procent av befolkningen och man beräknar att den totala befolkningen kommer att minska från 10,2 miljoner år 2001 till 9,8 miljoner år 2020. Utlandsmyndigheten i Ljubljana rapporterar om en negativ demografisk utveckling i *Slovenien* med låga födelsetal och en åldrande befolkning. Statistikbyrån i *Polen* rapporterar om en kommande demografisk kris i landet där den totala befolkningsökningen år 1988 till 2001 var 350 000 personer, eller mindre än 1 procent. Under perioden har andelen förvärvsarbetande sjunkit från 17 miljoner till 12,5 miljoner, eller till 32 procent av befolkningen. Samtidigt har andelen med pension ökat från 3,5 miljoner personer 1988 till 5,3 miljoner 2003.

Japan är i dag ett av de mest åldrade samhällena³¹ i världen med 19 procent av befolkningen över 65 år. Inom tjugo år väntas andelen över 65 år stiga till en fjärdedel av befolkningen. Med nuvarande demografiska utveckling förväntas Japans befolkning att minska med 26 miljoner personer till 100 miljoner år 2050. År 2010 kommer en tredjedel av arbetskraften vara över 55 år.

³¹ FN:s definition av när ett samhälle är åldrat är när 14 procent av befolkningen är äldre än 65 år. Denna gräns passerade Japan år 1994.

2.2.2 Internationell konkurrens om kvalificerad arbetskraft

Det råder en internationell konkurrens om den kvalificerade arbetskraften. De traditionella invandringsländerna försöker att med sin migrationspolitik³² attrahera de invandrare som på bästa sätt kan bidra till landets ekonomiska utveckling. Många länder har bilaterala avtal med andra länder för att kunna rekrytera den arbetskraft man behöver. Universiteten försöker genom sina utbytesprogram knyta till sig de bästa studenterna.

Om en för de konkurrerande invandringsländerna potentiell invandrare har möjlighet att välja mellan olika länder är det en del faktorer som talar för ett land, medan andra talar emot.³³ Ett lands språk har stor betydelse för vilket land en utvandrare flyttar till. Länder där de stora språken som engelska, spanska och franska talas har en stor konkurrensfördel gentemot länder som Sverige med ett språk som talas av relativt få. Andra viktiga konkurrensfaktorer är löner och andra arbetsvillkor. Faktorer kopplat till samhällsklimatet som främlingsfientlighet kan påverka valet av destination. Samhällsorganisation innefattande möjlighet för medföljanden att kunna förvärvsarbeta, utbyggd barnomsorg och annan samhällsservice samt ett jämställt samhälle, kan ha betydelse för potentiella invandrare när de står inför val av ett land att flytta till. Ytterligare en fråga som är viktig för individen är vad hon kan, förutom ev. sparade pengar, ta med sig hem igen vid en återvandring. I vilken utsträckning har individen förbättrat sina framtidsutsikter vad gäller t.ex. vidareutbildning, yrkeserfarenhet och sociala och ekonomiska rättigheter är den fråga som ställs.³⁴

Många stater har träffat bilaterala avtal med andra stater för att rekrytera den arbetskraft landet är i behov av. Detta förfarande har blivit allt vanligare under de senaste åren.³⁵ Avtalen har olika syften beroende på från vilket lands perspektiv det betraktas. Ett invandringsland vill t.ex. knyta till sig den kompetens man behöver och i det antal som efterfrågas. Medan ett utvandringsland vill försäkra sig om att landets medborgare får bra förhållanden och, i en del fall, att landet kompenseras på något sätt för t.ex. utbildningskostnader.

Exempelvis har Tyskland träffat bilaterala avtal med ett antal länder i Östeuropa om att få tillgång till säsongarbetare. De

³² Se avsnitt 2.3.

³³ Se avsnitt 2.1.2.

³⁴ I den internationella diskussionen lyfts ofta frågan om "portable social rights" fram som något som är viktigt för den som flyttar och arbetar i ett annat land.

³⁵ FN (2004).

senaste fem åren har Spanien slutit avtal med åtta länder (Bulgarien, Columbia, Dominikanska republiken, Ecuador, Guinea-Bissau, Marocko, Polen samt Rumänien) och avtalen sträcker sig över allt från urvalet av vilka som skall få invandra, till i vilken utsträckning man ska få ta med sig familjemedlemmar. Filippinerna har femton bilaterala avtal vars främsta syfte är att skydda de egna medborgarna som arbetar i andra länder. Frankrike har speciella avtal med flera av sina gamla kolonier för utbyte av arbetskraft.³⁶ Programmen har en uttalad dimension av utvecklingsbistånd, vilken innebär att invandrarna efter ett antal år skall resa hem och bidra till utvecklingen av sina hemländer.

2.2.3 Arbetsmarknaden inom EU

Den demografiskt betingade utmaning som de flesta av Europas stater står inför påverkar arbetsmarknaderna. Insatser behövs för att öka sysselsättningen bland dem som står utanför arbetsmarknaden. Sverige har, i relation till många andra stater i EU, en hög andel kvinnor och äldre som förvärvsarbetar. Det är framför allt i södra Europa som det finns en stor potential av arbetskraft bland äldre. För Sveriges del utgör frånvaro pga. ohälsa en av de stora utmaningarna för framtida arbetskraftsförsörjning. Ungdomsarbetslösheten utgör också ett problem för flera länder i Europa, inklusive Sverige.

Befolkningens närvaro på arbetsmarknaden i EU15

Deltagandet på arbetsmarknaden skiljer sig åt mellan olika länder inom EU15. År 2003 hade Danmark och Sverige högst andel sysselsatta inom hela befolkningen. Högst sysselsättningsgrad bland männen hade Nederländerna, medan Sverige hade högst sysselsättningsgrad bland kvinnorna. Inom EU15 är skillnaderna mellan kvinnors deltagande på arbetsmarknaden mycket stora. Grekland, Italien och Spanien har en betydligt lägre sysselsättning bland kvinnorna än vad de nordiska länderna har. En bidragande förklaring till detta är en väl utvecklad barnsomsorg och föräldraförsäkring i de nordiska länderna, vilken har bidragit till att kvin-

³⁶ Ibid.

norna har större förutsättningar att kombinera sysselsättning med familj.

Arbetskraftstal och sysselsättningsgrad inom EU15 år 2003

Land	Arbetskraftstal		Sysselsättningsgrad	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Belgien	72,6	55,8	67,1	51,4
Danmark	84,0	74,8	79,7	70,5
Finland	76,1	72,1	69,0	65,7
Frankrike	73,8	62,5	67,7	56,0
Grekland	77,0	51,0	72,5	44,0
Irland	78,3	57,6	74,5	55,4
Italien	74,8	48,3	69,7	42,7
Nederländerna	84,2	68,4	81,2	65,8
Portugal	78,5	65,6	73,9	60,6
Spanien	81,1	55,7	74,5	46,8
Storbritannien	83,9	69,2	79,3	66,4
Sverige	80,8	76,9	75,6	72,8
Tyskland	78,0	64,5	70,4	58,7
Österrike	79,4	63,9	75,3	61,2

Källa: Eurostat.

Anmärkning: Uppgifter för Luxemburg saknas.

Arbetskraftstal = andel av befolkningen som befinner sig i arbetskraften.

Sysselsättningsgrad = andel av befolkningen som är sysselsatta.

Uppgifterna rör personer i åldern 15-64 år med undantag för Frankrike, Spanien, Storbritannien och Sverige där 16-64 år används.

Eurostats statistik bygger på ILO:s definitioner av arbetslöshet mm. Den internationella statistiken skiljer sig åt jämfört med SCB:s nationella arbetsmarknadsundersökningar (AKU).

Generellt har män såväl högre arbetskraftstal som sysselsättningsgrad. Minst är skillnaderna i norra Europa. I Sverige är det nästan dubbelt så vanligt att kvinnor förvärvsarbetar som det är i Italien och Grekland.

En ökad förvärvsfrekvens för kvinnor har också möjliggjorts av deltidssysselsättning. Nästan en tredjedel av de förvärvsarbetande kvinnorna inom EU15 arbetar deltid, jämfört med under 5 procent av de förvärvsarbetande männen. Högst andel deltidsarbetande kvinnor finns i Nederländerna där hela 70 procent av de sysselsatta

arbetade deltid år 2003. Detta kan jämföras med endast ca 7 procent för de grekiska kvinnorna.³⁷

Äldres sysselsättning

Sverige har, tillsammans med de nordiska länderna, en i internationell jämförelse hög andel äldre kvar i arbetskraften. Detta gäller främst de äldre kvinnorna. Inom EU15 har dock sysselsättningsgraden bland äldre personer ökat under de senaste åren och nådde 40,1 procent under år 2002. Skillnaderna mellan män och kvinnor är påtagliga, 30,5 procent respektive 50,1 procent. I fyra medlemsstater, Luxemburg, Österrike, Belgien och Italien, ligger andelen fortfarande under 30 procent.³⁸ Inom hela EU15 var den genomsnittliga åldern för utträde från arbetsmarknaden 60,8 år under år 2002. Sverige hade högst genomsnittlig ålder på 63,2 år.³⁹

FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN⁴⁰

– den åldrande befolkningen och pensionssystemen

Några länderspecifika kommentarer från Europa och Japan

Till följd av att befolkningarna åldras har de flesta länder inom EU börjat diskutera åtgärder för att höja arbetskraftsdeltagandet. Reformeringar av pensionssystemen innehållande skärpningar av regler för förtidspensionering, incitament för arbete efter pensionsåldern samt att jämställa pensionsåldern mellan könen tycks vara de vanligaste förslagen på åtgärder. Höjd pensionsålder diskuteras i många länder, men har haft svårt att få genomslag.

I *Finland*, som har ett relativt generöst pensionssystem, är den genomsnittliga pensionsåldern endast 59 år. En reform av pensionssystemen pågår i syfte att höja åldern. Den *danska* välfärdskommissionen⁴¹ menade att det enda rimliga sättet att hantera den åldrande befolkningens tryck på välfärdssystemet är att höja pensionsåldern i paritet med den förväntade livslängden. Den

³⁷ Se diagram 2.2.1 i bilaga 3.

³⁸ Europeiska kommissionen (2004a).

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Se not 21.

⁴¹ En statlig utredning med syfte att utreda vilka påfrestningar som kommer att ställas på det danska systemet till följd av den åldrande befolkningen.

norska pensionskommissionen föreslog ett nytt flexibelt pensions-system med en varierande pensionsålder mellan 62 och 70 år vilket kan ökas i nivå med den förväntade livslängden.

I *Belgien* är regeringens huvudprioritering att öka sysselsättningen. Det föreslås en rad åtgärder för att öka sysselsättningsgraden bland dem som är över 55 år. Regeringen avser inte höja pensionsåldern, men reglerna för förtidspensionering skall skärpas. I dag arbetar endast 28 procent av befolkningen i åldern 55 till 64 år. I *Nederländerna* finns det en debatt rörande människors tidiga utträde från arbetsmarknaden. Incitamenten för förtidspension har tagits bort som ett led i att fler skall vara i sysselsättning. På grund av det mycket generösa pensionssystemet i Luxemburg är andelen yrkesverksamma mellan 50 och 64 år endast 41 procent och en pensionsreform har genomförts för att försöka behålla den äldre arbetskraften i arbete till 65-årsdagen. *Storbritannien* planerar att höja kvinnornas pensionsålder från 60 till 65 år mellan år 2010 och 2020 för att öka arbetskraftsutbudet.

En höjning av pensionsåldern i *Schweiz* har diskuterats, men fick inte något gehör i folkomröstningen om frågan. De förmånliga pensionsvillkoren i *Österrike* för gruppen 50-60-åringar har medfört ett lågt deltagande på arbetsmarknaden av denna grupp. Ändringar i pensionsvillkoren de senaste åren har dock redan medfört ett ökat deltagande och kommer medföra att medelåldern vid pensionering stiger framöver.

I *Frankrike* genomfördes en pensionsreform sommaren 2003 där intjäningsperioden förlängdes och incitament för arbete efter pensionsåldern infördes. Pensionsåldern på 60 år behölls. I *Grekland* har det i tidningarna förekommit artiklar om att det i framtiden kan vara nödvändigt att befolkningen arbetar längre, men inga politiska förslag har lagts fram. I *Italien* (år 2002) arbetade 29 procent av italienarna i åldersgruppen 55-64 år jämfört med 22 procent år 1990. För att höja förvärvsintensiteten har en s.k. superbonus, i form av lönepåslag, införts för personer äldre än 57 år. En allmän höjning av pensionsåldern anses svår att genomföra politiskt.

Lettland har höjt pensionsåldern till 62 år, men redan nu är andelen yrkesverksamma i åldersgruppen 55-64 högre i Lettland än i EU15 trots den relativt låga pensionsåldern. Många äldre väljer helt enkelt att fortsätta arbeta eftersom pensionerna är mycket låga.

En förbättring av socialbidragssystemet, reformer inom utbildningsväsendet, ändringar i skattesystemet och en successiv höjning

av pensionsåldern till 63 år håller på att genomföras i *Tjeckien*. Målet är att 50 procent av arbetskraften i åldern 55–64 år skall vara sysselsatt år 2010 i jämförelse med dagens 42,3 procent. Från *Ungern* rapporteras att ett förslag på hur förvärvsfrekvensen inom utsatta grupper skall höjas är under diskussion. Detta förslag innehåller dock inga förslag på höjd pensionsålder. I *Slovenien* anses man ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att förhindra att pensions-systemet riskerar knäcka ekonomin, samtidigt som en acceptabel levnadsnivå för pensionärerna säkerställts. Reformen uppges ha höjt den faktiska pensionsåldern från 55 år till strax under 60 år. I *Polen* arbetar myndigheterna med att likställa pensionsåldern för båda könen till 65 år.

Japan har redan i dag en av världens högsta deltagande av äldre på arbetsmarknaden. Regeringen har beslutat att successivt höja den lägsta pensionsåldern från nuvarande 60 år till 63 år 2007, 64 år 2010 och år 2013 skall den lägsta åldern för pension vara 65 år. Intressant är också att över en tredjedel av nya japanska små- och medelstora företag bildas av personer över 50 år.

Arbetslöshet

Arbetslösheten⁴² inom flera av EU:s medlemsstater är fortsatt hög. De grupper som har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden är ungdomar och personer med utländsk bakgrund. I Italien och Grekland var över en fjärdedel av ungdomarna mellan 15 och 24 år arbetslösa. En hög andel arbetslösa ungdomar fanns även i Finland (ca 22 procent) och i Belgien (ca 19 procent). I Sverige var år 2003 ca 14 procent av ungdomarna arbetslösa. Överlag har deltagandet på arbetsmarknaden bland ungdomar inom EU15 varit oförändrat eller sjunkit i de flesta medlemsstater sedan 1997 och andelen sysselsatta är fortsatt låg. År 2002 minskade andelen något till 40,6 procent för hela EU15.⁴³

⁴² Se diagram 2.2.2 i bilaga 3.

⁴³ Europeiska kommissionen (2004a).

Arbetsmarknaden i EU10

Skillnaderna mellan EU15 och EU10 är stora vad gäller arbetsmarknad, näringsstrukturer och lönenivåer. De nya medlemsstaterna har en betydligt högre andel av arbetskraften som är sysselsatt inom jordbrukssektorn, ca 12,4 procent år 2003, jämfört med 4,0 procent för EU15. Även inom industrin har EU10 en högre andel sysselsatta än EU15, 32 procent jämfört med 28 procent. Tjänstesektorn har dock färre sysselsatta inom EU10 än övriga medlemsstater, förutom inom transport och kommunikation.⁴⁴

Arbetsmarknaden skiljer sig även åt mellan de olika medlemsstaterna inom EU10. Sysselsättningsgraden i Tjeckien och Slovenien är relativt hög jämfört med övriga stater i unionen, vilket gäller för både män och kvinnor. Lägst sysselsättningsgrad inom EU10 finns i Polen, vilket också är det land som har störst problem med arbetslöshet. Totalt var år 2003 ca 20 procent av hela arbetskraften och drygt 40 procent av ungdomar mellan 15–24 år arbetslösa.

De nya medlemsstaterna har i jämförelse med de tidigare medlemsstaterna en liten andel av de sysselsatta som arbetar deltid och det är överlag kvinnor som i större utsträckning har deltidsarbete. Inom EU10 var det de polska kvinnorna som hade högst andel deltidssysselsatta under 2003, ca 13 procent. Detta kan jämföras med över 70 procent för de holländska och ca 35 procent för de svenska kvinnorna.⁴⁵

2.3 Migrationspolitik i några andra länder

2.3.1 Några huvuddrag i de rika ländernas migrationspolitik

Politikområdet migrationspolitik omfattar ett stort antal frågor och ämnesområden beroende på vilket land det handlar om. Länder står inför skilda typer av utmaningar och har därefter skapat sin migrationspolitik. Bland de många frågor som migrationspolitiken i olika sammanhang förväntas hantera eller påverka kan t.ex. nämnas effekterna av en åldrande befolkning, företräde för den inhemska arbetskraften, främlingsfientlighet, nationella säkerhetsfrågor,

⁴⁴ Europeiska kommissionen (2004b).

⁴⁵ Se diagrammen 2.2.3 och 2.2.4 i bilaga 3.

människosmuggling, asyl, migration utanför regelverket samt arbetskraftsinvandring.

Som ett svar på den kvantitativt växande migrationen i världen försöker många stater att på olika sätt hantera denna. Internationellt beskrivs denna politik som ”management of migration”, ofta översatt till hantering av migrationsströmmar. Huvudinriktningen i många av de rika ländernas migrationspolitik är att på olika sätt försöka påverka och styra migrationströmmarnas storlek och sammansättning avseende t.ex. ålder och utbildning. Enligt FN hade år 2003 en tredjedel av världens stater en politik som syftar till att minska migrationen. Detta var en klar ökning jämfört med år 1976 då bara 7 procent hade en sådan politik.⁴⁶

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

Med utgångspunkt från myndigheternas politik för att hantera migrationsströmmarna är det vanligt att man klassificerar flyttarna efter vilka regelverk de faller under. Några är asylsökande, andra är illegala flyttare, arbetskraftsinvandrare eller återförenas av familjerskäl. De som migrerar av arbetsmarknadsskäl kan sedan ses som t.ex. experter eller säsongarbetare beroende på vilken kompetens de har eller vilken sektor av arbetsmarknaden de kommer att arbeta inom.

All arbetskraftsinvandring syftar till att invandringen skall gynna mottagarlandet ekonomiskt på ett eller annat sätt. Olika länder betonar skilda aspekter av detta intresse genom sitt val av strategi i urvalsprocessen. Det finns tre generella urvalsstrategier⁴⁷ som tillämpas, antingen var för sig eller tillsammans:

⁴⁶ FN (2004).

⁴⁷ Papademetriou och O'Neil (2004).

i/ ge tillstånd till en individ som blivit erbjuden ett specifikt arbete av en på förhand godkänd arbetsgivare (i Sverige gäller detta för internationellt utbyte),

ii/ ge tillstånd till arbetskraft för yrken som staten, med eller utan arbetsgivarnas hjälp, bestämt att det råder brist på i landet (i Sverige gäller detta för tillfällig brist),

iii/ göra ett urval baserat på individens övergripande human-kapital genom en värdering av ett brett spektra av kriterier.

Genom att kombinera dessa strategier formas en arbetskraftsinvandring grundad på efterfrågan eller utbudet på arbetskraft. Syftet med den efterfrågedrivna arbetskraftsinvandringen är att snabbt svara på arbetsmarknadens behov genom att koppla arbetstillstånden till en viss arbetsgivare eller visst arbete och sedan hitta en individ som passar för just denna arbetsuppgift. USA och Irland är två exempel på länder som i huvudsak valt denna strategi. Den utbudsdrivna arbetskraftsinvandringen svarar istället på arbetsmarknadens behov genom att öka arbetskraftsutbudet med personer som anses ha goda förutsättningar att anpassa sig till den inhemska arbetsmarknaden. Kanada är ett exempel på ett land som till största delen valt denna strategi. De flesta länder har en kombination av de två strategierna.

Många flyttare kan falla in under flera olika kategorier. Exempelvis kan en tidigare flyttare utanför reglerna bli asylsökande eller arbetskraftsinvandrare.

Arbetskraftsmigration har olika tradition och inriktning i skilda länder. I de flesta länder har grannländerna en speciell ställning i migrationsutbytet. För gamla kolonialländer spelar de forna kolonierna en viktig roll som ursprungsländer för arbetskraftsinvandrare. Kultur- och språksfärer bestämmer i många fall destinationen vid en flyttning. Som traditionella invandringsländer räknas bl.a. USA, Kanada och Australien där en stor del av befolkningen har invandrat eller härstammar från invandrare i en eller ett par generationer bakåt i tiden.

Tyskland

Tyskland (2003)
Befolkning: 82,5 miljoner
Andel utrikes födda: 8,9 % (7,3 miljoner)
Nettomigration: 27 000 (år 2002)
Andel av befolkningen 15-65 år: 67,3 % (55,5 miljoner)
Andel av befolkningen 65 + år: 18,1 % (14,9 miljoner)
Arbetslösa: 11,6 %
Födelsetal: 1,34
Antal utländska studenter år 2002: 219 000
De fem största ursprungsländerna för utländska medborgare: Turkiet, Italien, Serbien och Montenegro, Grekland, Polen

Källa: Federal Statistical office Germany , EUROSTAT, OECD SOPEMI (2005).

Tysklands strategi för att hantera migrationen präglas i dag till stor del av den ansträngda ekonomiska situationen i landet. Det har dock inte alltid varit så, utan i likhet med Sverige har det förekommit en betydande arbetskraftsinvandring under 1950- och 1960-talen. Under denna tid invandrade ett stort antal personer från främst Turkiet, f.d. Jugoslavien och Italien för att arbeta i landet. När behovet av arbetskraft minskade i samband med oljekrisen och de ekonomiska problemen i början av 1970-talet, förutsattes det att den invandrade arbetskraften skulle återvända till sitt hemland igen. Detta var den bärande tanken inom det tyska s.k. gästarbetarsystemet. Många personer åkte dock inte hem utan stannade kvar och bosatte sig i landet. År 1973 infördes ett allmänt värvningsstopp (Anwerberstopp) av utländsk arbetskraft och sedan dess har i princip ingen arbetskraftsinvandring till landet skett förutom i vissa av samhället speciellt eftertraktade yrkesgrupper.

Tyskland har under de senaste årtiondena upplevt ett migrationsstryck från de gamla öststaterna, vilket satte sina spår i debatten om införandet av övergångsregler gentemot den fria rörligheten för personer i de nya EU-staterna. Det spekulerades om en kommande massinvandring till landet och man valde att införa övergångsregler.

Precis som merparten av övriga Europa har Tyskland ett demografiskt problem som år 2040 beräknas slå fullt ut mot den tyska arbetsmarknaden. De största tyska årskullarna är födda på 1960-talet, till skillnad från Sverige, och mellan år 2010 och 2040 beräk-

nas den tillgängliga arbetskraften i arbetsför ålder minska från 45,3 miljoner till under 30 miljoner. Andelen akademiker beräknas minska redan under de närmaste tio åren.

Det bor i dag över 7,3 miljoner⁴⁸ utländska medborgare i Tyskland, vilket gör landet till ett av de största invandringlanden i Europa. Ungefär 2 miljoner⁴⁹ är medborgare i Turkiet. Två tredjedelar av de utländska medborgarna år 2002 hade varit bosatta över 10 år i Tyskland, en tredjedel av dem längre än 20 år. Detta är en följd av Tysklands lagstiftning för medborgarskap vilken bygger på blodsbandsprincipen⁵⁰ som gör det svårt att få tyskt medborgarskap.

Tysklands Förbundsrad beslutade den 9 juli 2004⁵¹ om en ny invandringslag, vilken är resultatet av mer än tre års förhandlingar mellan de politiska partierna. En viktig bakgrund till lagförslaget var den stora brist på IT-tekniker som Tyskland upplevde på slutet av 1990-talet. År 1999 tillsattes en kommission som två år senare presenterade ett omfattande reformförslag av invandringslagstiftningen grundat på ett s.k. poängsystem. Efter terroristattacker mot USA den 11 september 2001 strandade förslaget när debatten försköts från en debatt om behovet av arbetskraftsinvandring till att handla om landets inre säkerhet. Den ekonomiska lågkonjunkturen, med en låg ekonomisk tillväxt och hög arbetslöshet, bidrog till att man slopade bl.a. förslaget om ett poängsystem. Detta system ansågs allmänt som för öppet och rädslan för massinvandring var stor. Trots den höga arbetslösheten vid tidpunkten uppskattades att det fanns 100 000 arbeten som inte kunde tillsättas och därmed var en ny invandringslag fortfarande önskvärd.

Den nya lagstiftningen innebar att poängsystemet slopades till förmån för en förenkling av de övergripande reglerna. De tidigare fem typerna av uppehållstillstånd ersattes av två; det temporära uppehållstillståndet och det obegränsade bosättningsstillståndet. Det senare tillståndet måste förlängas efter fem år och ett försörjningskrav måste uppfyllas. De nya uppehållstillstånden skall baseras på grunden för tillståndet, dvs. av vilken anledning man vill

⁴⁸ OECD SOPEMI (2005).

⁴⁹ KAKI (2005).

⁵⁰ Blodsbandsprincipen (jus sanguinis) innebär att medborgarskapet baseras sig på att personen ifråga härstammar från en medborgare. Den andra huvudprincipen för rätt till medborgarskap är baserat på var man föds (jus soli), innebärande att personen har rätt till medborgarskap i staten han/hon föds.

⁵¹ OECD SOPEMI (2005).

bosätta sig i landet. I dag kan man få tillstånd på grund av utbildning, arbete, familjanknytning eller humanitära skäl.

Det allmänna värvningsstoppet av utländsk arbetskraft som infördes år 1973 består till stor del, trots den nya lagstiftningen. Utan ett specifikt arbetsplatserbjudande kan i princip ingen medborgare från tredjeländ arbetskraftsinvandra. Den invandring av arbetskraft som tillåts är endast av högutbildade eller om man som gäststudent vill stanna kvar och arbeta efter avslutade studier. Utrymme finns dock för att besluta om förordningar som detaljstyr invandringen för vissa yrkeskategorier. Det har bl.a. skapats en förordning för IT-specialister som tillåter personer med rätt kompetens att invandra. Denna möjlighet anses ge Tyskland en fördel i den internationella konkurrensen om kvalificerad arbetskraft. En förordning har även skapats för läkare och sjuksköterskor. Den nya lagstiftningen tillåter även invandring för entreprenörer som investerar minst 1 miljon Euro och skapar minst 10 arbetstillfällen. De får ett temporärt uppehållstillstånd och efter ett antal år kommer verksamheten att utvärderas.

Hela frågan om invandring och integration är en viktig politisk fråga i Tyskland som ofta är uppe för debatt.

Storbritannien

Storbritannien (2003)

Befolkning: 59,6 miljoner
 Andel utrikes födda: 8,3 % (4,9 miljoner år 2001)
 Nettomigration: 151 000
 Andel av befolkningen 15-65 år: 64,4 %
 Andel av befolkningen 65 + år: 16 %
 Arbetslösa: 4,7 %
 Födelsetal: 1,71
 Antal utländska studenter år 2002: 227 300
 De fem största ursprungsländerna för utländska medborgare:
 Irland, Indien, USA, Frankrike, Sydafrika

Källa: National statistics of the official UK statistics, EUROSTAT, OECD SOPEMI (2005).

Storbritannien har, genom sin långa koloniala historia en tradition av invandring, framför allt från samväldesländerna, och därmed väl-etablerade kontakter med länder utanför EU/EES-området. Traditionellt har landet alltid medgivet en stor invandring och varit ett

attraktivt invandringsland. Under senare tid har dock de politiska diskussionerna kring invandringen hårdnat. Ett antal åtgärder för att minska asylinvandringen har genomförts och landet har inom ramen för samarbetet inom unionen varit en förespråkare av ett stärkt skydd av unionens yttre gränser samt föreslagit att asylansökningar skall behandlas i tredje land.

Då Storbritannien har haft en god ekonomisk utveckling och upplever ett behov av arbetskraft valde landet att inte införa några övergångsregler för begränsningen av den fria rörligheten gentemot de nya medlemsstaterna vid EU:s utvidgning 2004. Däremot infördes ett krav på registrering vid arbete för personer från dessa länder. Det konstaterades att Storbritannien var ett mycket attraktivt land att arbeta i för medborgarna i EU10 eftersom 123 000 personer registrerades för arbete under perioden maj–december 2004.⁵² Åttio procent av dessa personer blev anställda i yrken med låga utbildningskrav och då framför allt inom hotell- och restaurangbranschen.

I Storbritannien råder det ingen tro på att en ökad arbetskraftsinvandring är lösningen på landets demografiska problem. FN uppskattar att invandringen skulle behöva öka med 43 procent⁵³ för att behålla den nuvarande försörjningskvoten, vilket förefaller orimligt i Storbritannien i dag. Istället diskuteras ett antal åtgärder, bl.a. höjd pensionsålder, för att möta de demografiska svårigheterna man står inför.

Enligt brittiska undersökningar är invandringsfrågan en av de fem viktigaste frågorna för den brittiska valmanskåren. Labour-regeringen framhåller den ekonomiska vikten av arbetskraftsinvandring samtidigt som en inriktning gentemot en mer kontrollerad invandring sätts i fokus. Med sin nya femårsstrategi⁵⁴ vill man introducera ett poängsystem för arbetskraftsinvandrare till Storbritannien, samtidigt som övriga regler för arbetstillstånd skärps. De konservativa vill införa en årlig begränsning av invandringen.

För att få ett arbetstillstånd måste man bli erbjuden ett arbete och uppfylla på förhand uppsatta minimikrav gällande utbildning och erfarenhet. Arbetsgivaren måste uppvisa att ingen medborgare från EU/EES-området vill ha arbetet, men undantag kan göras för personer som har ett yrke som det råder brist på i landet. Storbritannien har t.ex. upplevt brist på sjukvårdspersonal under en

⁵² Home Office UK (2005a).

⁵³ KAKI (2005).

⁵⁴ Home Office UK (2005b).

längre tid, vilket har medfört att under år 2000 var 27 procent av den utbildade hälso- och sjukvårdspersonalen födda utomlands. Efter fyra år med arbetstillstånd kvalificerar man sig för permanent bosättning i landet. År 2003 utfärdades 112 000 arbetstillstånd för kvalificerat arbete.

Irland

Irland (2003)
Befolkning: 3,9 miljoner
Andel utrikes födda: 10 % (år 2002)
Nettomigration: 29 800
Andel av befolkningen 15-65 år: 67,9 % (2,7 miljoner)
Andel av befolkningen 65 + år: 11,1 % (0,44 miljoner)
Arbetslösa: 4,6 %
Födelsetal: 1,98
Antal utländska studenter år 2002: 9 200
De fem största ursprungsländerna för utrikes födda: Storbritannien, USA, Nigeria, Tyskland, Frankrike

Källa: Central Statistics office Ireland, EUROSTAT, OECD SOPEMI (2005).

Irlands migrationspolitik präglas till stor del av landets kraftiga ekonomiska tillväxt sedan mitten av 1990-talet. Från att ha varit ett land där befolkningen stadigt minskade i storlek till följd av en negativ nettomigration, mellan år 1861–1961 med 1,6 miljoner personer, blev landet år 1996 som sista land i EU ett nettoinvandringsland. Landets begränsade erfarenheter av invandring har lett till att man nu planerar en ny lagstiftning för att hantera och strukturera migrationen.

Irland har i dag ett öppet system för arbetskraftsinvandring som är styrt av efterfrågan på arbetsmarknaden. Från år 1999 ökade antalet årliga tillstånd från knappt 6 000 per år till nästan 48 000 år 2003, en ökning med sju gånger.⁵⁵ Över 100 000 personer från länder utanför EU/EES har fått tillstånd av arbetsmarknadsskäl under de senaste fem åren. Av dessa tillstånd var tre fjärdedelar utfärdade för yrken med låga utbildnings- och kvalifikationskrav. Detta faktum är en avgörande skillnad jämfört med övriga länder i Europa, vars system för arbetskraftsinvandring främst prioriterar personer med hög utbildning eller expertkunskaper.

⁵⁵ www.migrationinformation.org.

Alla sektorer på den irländska arbetsmarknaden har upplevt en ökning av utländsk arbetskraft. Det är främst jordbrukssektorn, från 100 arbetstillstånd år 1998 till 7 200 tillstånd år 2003, och hotell och restaurang, från 600 till över 10 000 tillstånd år 2003, där det största tillskottet av utländsk arbetskraft ägt rum.⁵⁶ Arbetskraftsinvandring medger i dag inte någon familjeåterförening under det första året, utan varje individ måste ha ett eget arbetstillstånd.

Befolkningsstrukturen genomgår en förändring och den gamla sanningen att den största gruppen utländska medborgare på Irland kommer från USA stämmer snart inte längre. Invandrarna kommer i allt större utsträckning från Asien och Afrika och andelen utrikes födda i befolkningen har ökat från 7 procent år 1996 till 10 procent år 2002.⁵⁷ Av den totala invandringen till landet står medborgare från länder utanför EU15 i dag för 32 procent. Dess andel av befolkningen har ökat från 1 till 3 procent på tio år.⁵⁸

Det finns i dag inget permanent arbetstillstånd för arbetskraftsinvandrare till Irland. Arbetstillstånden som ges är ettåriga tillstånd knutna till arbetsgivaren och måste förlängas varje år. Det innebär att om anställningen avslutas upphör även grunden för arbetstillståndet och ett nytt tillstånd måste sökas. Andelen förlängningar ökar i större utsträckning än antalet nya tillstånd. Innan år 2002 stod andelen förlängningar för ca 33 procent av alla tillstånd medan de under senare år har uppgått till ca 60 procent.⁵⁹ År 2004 upplevde Irland en nedgång i antalet ansökningar om nya och förlängda arbetstillstånd, vilket förklaras av EU:s senaste utvidgning. Irland valde som ett av tre länder att inte införa några begränsningar i den fria rörligheten gentemot de nya medlemsstaterna. I sammanhanget bör dock nämnas att vissa begränsningar i det sociala välfärdsystemet för invandrarna infördes.⁶⁰

Systemet för arbetskraftsinvandring är under översyn och arbete pågår med att ta fram en ny lagstiftning. Det nya systemet skall vara mer transparent och syfta till att stärka skyddet för invandran. En förändring för att underlätta för individen i ansökningsförfarandet har redan skett. En ny myndighet, Irish Naturalisation & Immigration Service (INIS), har inrättats och skall fungera som individens enda kontakt gentemot staten vid ansökan om arbets- och uppehållstillstånd.

⁵⁶ OECD SOPEMI (2005).

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ www.migrationinformation.org.

⁵⁹ OECD SOPEMI (2005).

⁶⁰ KAKI (2005).

USA

USA (2004)
Befolkning: 288,3 miljoner
Andel utrikes födda: 11,8 % (34,2 miljoner)
Nettomigration: Ingen uppgift
Andel av befolkningen 15-65 år: 66,9 % (192,9 miljoner)
Andel av befolkningen 65 + år: 12,0 % (34,7 miljoner)
Arbetslösa: 6,1 %
Födelseföretal: 2,01
Antal utländska studenter år 2002: 583 000
De fem största ursprungsländerna för utrikes födda: Mexico, Filippinerna, Indien, Kina, Tyskland

Källa: US Census bureau, U.S. Department of Homeland Security (2004), OECD SOPEMI (2005).

”All of us are descended from immigrants⁶¹”, sammanfattade Franklin Roosevelt den amerikanska synen på invandring under mellankrigstiden.⁶² Denna syn har dock förändrats något bland allmänheten efter terroristattacker på World Trade Center och Pentagon den 11 september 2001, då hårdare krav på kontroller av både den legala och illegala invandringen har rests. Från år 2002 till 2003 minskade den lagliga invandringen med ca 400 000 personer, vilket förklaras av de skärpta regler som infördes i efterdyningarna av terroristattacker.⁶³

På 1560-talet började Spanien kolonisera det som i dag är delstaten Florida och kolonisationen har allt sedan satt sitt tydliga avtryck i den amerikanska historien. Arbetskraftsinvandring, både frivillig och påtvingad, har spelat en central roll för landets expansion och dess ekonomiska situation. Från slaveriet, via den stora invandringen, till dagens regelverk har USA alltid haft ett stort inflöde till landet av utländsk arbetskraft. Mellan år 1865-1930 invandrade ca 30 miljoner européer och blev en starkt bidragande orsak till landets ekonomiska expansion.

USA har efter slutet av den ekonomiska depressionen under 1930-talet återigen upplevt en stor invandring som inte tycks avta. Under 1990-talet invandrade 13,6 miljoner personer som fortfarande var bosatta i landet år 2000.⁶⁴ Detta är det största antalet

⁶¹ Ung. svensk översättning ”Alla härstammar vi från invandrare”.

⁶² The Economist 12 mars 2005.

⁶³ U.S. Department of Homeland Security (2004).

⁶⁴ KAKI (2005).

invandrare under ett enskilt decennium någonsin i landets historia. Invandringen svarade för 41 procent av befolkningstillväxten och för nästan hälften av arbetskraftstillväxten under decenniet.

En betydande förändring av den amerikanska befolkningsstrukturen skedde år 1965 när invandring baserat på den sökandes ursprungsland övergavs till förmån för det nuvarande s.k. ”preference system”. I och med denna förändring har invandringen till USA bytt ansikte genom att européer ersatts av asiater och latinamerikaner. Mer än hälften av den latinamerikanska delen av befolkningen hade sitt ursprung i Mexico och i dag bor det ca 7,8 miljoner av dem i USA. Till detta kommer även de som bor och arbetar illegalt i landet.

Procentuell fördelning av de utrikes födda i USA år 1960 och 2000

Världsdel	År 1960	År 2000
Europa	74,5	15,5
Asien	5,0	25,5
Latinamerika	9,0	51,0
Övriga Världen	11,5	8,0
<i>Totalt</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Källa: KAKI (2005).

Förenklat kan man säga att arbetskraftsinvandring till USA kan ske på tre sätt, antingen permanent, temporärt eller illegalt.

Permanent

Huvudvägen för permanent invandring till USA är genom ansökan om ett s.k. green card eller permanent uppehållstillstånd. Antalet uppehållstillstånd bestäms varje år av kongressen som beslutar om hur stora kvoterna för varje s.k. preference group skall vara. Vissa kvoter uppfylls inte varje år medan andra kvoter tar slut på en dag. På detta sätt har ca 900 000 personer årligen invandrat till landet. Som en följd av ett hårdare regelverk för invandring har dock antalet minskat under de senaste åren. Det finns fyra huvudgrupper:

1. Den helt avgörande delen av den permanenta invandringen beviljas enligt reglerna för *familjeåterförening* eller genom nya äktenskap. År 2003 invandrade 70 procent under regelverket för familjeåterförening.
2. En mindre del år 2003, knappt 10 procent av den permanenta årliga invandringen till USA gavs tillstånd av *arbetsmarknadsskäl* och avsåg huvudsakligen högutbildade specialister. Den permanenta arbetskraftsinvandringen utgör därmed ca 75 000 personer.
3. För invandring av *flykting- eller humanitära skäl* fick år 2003 ca 85 000 personer (12 procent) permanent bosättningsstillstånd.
4. För att invandringen inte skall leda till alltför hög koncentration av vissa befolkningsgrupper eller nationaliteter finns ett särskilt program för invandring från länder med färre än 50 000 årliga invandrare till USA, ett s.k. *diversity-program*. Cirka 55 000 tillstånd lottas årligen ut bland de över 1 miljon sökande i dessa länder.

Temporärt

Tillfälliga arbetstillstånd, högst 6 år, kan ges till utländsk arbetskraft med utbildning inom USA:s bristyrken. Möjlighet finns att dessa efter hand kan omvandlas till permanenta tillstånd. Sedan sju år tillbaka har ca 150 000–200 000 tillstånd beviljats årligen. För år 2005 begränsades dessa tillstånd till 65 000 efter starka protester från den amerikanska fackföreningsrörelsen. Bland företag i USA är denna invandring populär och den uppsatta kvoten för år 2005 uppfylldes redan efter en dag.

Invandringen utanför reglerna

Invandringen utanför reglerna till USA är omfattande och avser i hög utsträckning arbetskraftsinvandring. Genom denna bakdörr uppskattas en halv till en miljon människor passera årligen.⁶⁵ Uppskattningarna om antalet illegala invandrare i USA går isär, men U.S. Immigration and Naturalization Service uppskattar att antalet år 2000 var minst 7 miljoner, varav 4,5 miljoner antas vara mexi-

⁶⁵ KAKI (2005).

kanska medborgare.⁶⁶ Dessa personer utgjorde år 2000 ca 2,5 procent av den totala befolkningen. Det anses allmänt att cirka hälften av alla illegala invandrare har kommit på laglig väg, men stannat kvar i landet efter att tillståndet upphört.

Kanada

Kanada (2003)

Befolkning: 31,9 miljoner
 Andel utrikes födda: 18,4 %
 Nettomigration: Ingen uppgift
 Andel av befolkningen 15-65 år: 69,1 %
 Andel av befolkningen 65 + år: 13,0 %
 Arbetslösa: 7,0 %
 Födelseetal: Ingen uppgift
 Antal utländska studenter år 2002: 60 500
 De fem största ursprungsländerna för utrikes födda:
 Storbritannien, Kina, Italien, Indien, USA

Källa: Statistics Canada, OECD SOPEMI (2005).

Kanada är i grunden ett genuint invandringsland. Landet har byggts av olika minoriteter som tillsammans bildar vad som nu kallas ett mångkulturellt samhälle. Denna utgångspunkt präglar debatten och förutsättningarna för Kanadas politik inom området. Landet för en offensiv invandringspolitik, vilket präglas av landets geografiska läge. I Kanada förutspås år 2011 en brist på högutbildad arbetskraft som beräknas uppgå till omkring en miljon personer. Regeringens mål är att den årliga invandringen skall uppgå till en procent av befolkningen, dvs. drygt 300 000 personer. De senaste åren har antalet uppgått till mellan 200 000–250 000 permanenta invandrare årligen.⁶⁷

Invandrarna delas upp i tre kategorier; ekonomisk/arbetskraftsinvandrare, asylsökande och familjeinvandrare. Kanada arbetar aktivt för att rekrytera fler arbetskraftsinvandrare och bedriver informationskampanjer i ett antal länder där myndigheterna aktivt marknadsför landet. Målet är att 60 procent av invandrarna skall vara arbetskraftsinvandrare och de övriga 40 procenten skyddsbehövande och familjeinvandrare.

⁶⁶ FN (2004), OECD SOPEMI (2005).

⁶⁷ KAKI (2005).

På 1970-talet övergav Kanada, precis som USA, ett urvalssystem baserat på den sökandes ursprungsland och introducerade istället ett poängsystem. Detta nya system syftar till att bevilja bosättning för de invandrare som har utbildning och kunskaper som kan bidra till att utveckla landet. De som får bosättningsstillstånd förväntas snabbt kunna integreras i samhället. Individerna får sina personliga erfarenheter och egenskaper värderade. De faktorer som poängsätts i Kanadas poängsystem är: utbildning, arbetslivserfarenhet, ålder, språkkunskaper, arbetserbjudande och anpassningsförmåga. Den senaste faktorn består av förhållanden som anses vara integrations- och arbetsfrämjande som t.ex. tidigare studier i landet och familjeanknytning till permanent bosatta. Utbildning väger tyngst. Från och med år 2002 har vikten av ett arbetserbjudande tonats ner i poängsystemet, men ger fortfarande bonuspoäng. Arbetserbjudandets minskade betydelse motiveras av att det gamla systemet inte tillräckligt snabbt tog hänsyn till arbetsmarknadens behov. Det finns även temporär arbetskraftsinvandring till Kanada, vilken år 2002 uppgick till ca 88 000 personer.⁶⁸

Jämfört med tidigare är poängsystemet från och med år 2002 tydligare inriktat på invandrare med en högre utbildning. Trots att viss regional hänsyn tas till de glesbefolkade områdena i landet är bosättningstendensen att invandrade personer främst bosätter sig i storstadsområdena. Vancouver anses ha världens största chinatown utanför Kina och i Toronto med kransområden (ca 4,5 miljoner invånare) är varannan person född i utlandet.⁶⁹

Australien

Australien (2003)
Befolkning: 19,9 miljoner
Andel utrikes födda: 24 %
Nettomigration: Ingen uppgift
Andel av befolkningen 15-65 år: 67,1 %
Andel av befolkningen 65 + år: 12,8 %
Arbetslösa: 5,1 %
Födelsetal: 1,76
Antal utländska studenter år 2002: 179 000
De fem största ursprungsländerna för utrikes födda: Storbritannien, Nya Zeeland, Italien, Vietnam, Kina

Källa: Australian Bureau of Statistics, OECD SOPEMI (2005).

⁶⁸ OECD SOPEMI (2005).

⁶⁹ KAKI (2005).

Invandringen har varit, och är fortfarande, en central del i Australiens befolkningsutveckling allt sedan den brittiska kolonisationen år 1788. År 1972 övergav man den hårt kritiserade ”White Australian policy” och gav inte längre lika stora fördelar för brittiska medborgare, vilket innebar att man öppnade för invandring från närmare håll.⁷⁰ Detta följdes av ”The 1989 National Agenda for a Multicultural Australia” vilket var en antidiskrimineringslag som skulle stärka mångfalden i landet. Trots dessa lagändringar kommer fortfarande de flesta invandrarna från Storbritannien.⁷¹ I dag är nästan 25 procent av landets befolkning och 32 procent av arbetskraften födda utomlands.

Sedan mitten av 1980-talet är invandringen starkt fokuserad på högt utbildad arbetskraft med företräde för de personer som innehar ett yrke som det råder brist på i landet. Politiken syftar till att attrahera människor med efterfrågad utbildning och framförallt människor som utbildat sig i Australien. Ett mål är att gäststudenter skall stanna i landet.

Australien tillämpar i likhet med Kanada ett poängsystem, men med en större vikt lagd på den sökandes ålder och kopplat till ett större skydd för den inhemska arbetskraften. Arbetskraftsinvandring till Australien skall inte förekomma om behovet kan tillgodoses på den inhemska arbetsmarknaden. Undantag finns dock för arbetsgivare som är lokaliserade i en region med låg tillväxt. Då minskar kraven för rekrytering avsevärt. Om den sökande kan påvisa att han/hon kan anses bidra till den ekonomiska utvecklingen i landet blir kraven mindre stränga.

De första två åren omfattas inte arbetskraftsinvandrare av de sociala skyddsnetten och ett företag eller en enskild person får åta sig ett försörjningsansvar. Staten kan gå i god för de personer som anses vara av stort ekonomiskt intresse för landet.

Då ett företag åtar sig försörjningsansvaret⁷² tillåts företaget att anställa utländsk arbetskraft under givna regler, antingen permanent eller temporärt. Migrationsmyndigheten kan licensiera företag som sedan själva får knyta ett givet antal invandrare till sitt företag. Myndigheterna utvärderar sedan företaget.

Grunden för den allmänna arbetskraftsinvandringen är den s.k. ”general skilled migration”. För arbetskraftsinvandring under detta program måste poängtestet genomgå där följande krav skall vara

⁷⁰ www.migrationinformation.com.

⁷¹ OECD SOPEMI (2005).

⁷² I Australiens migrationstermer ”Employer Sponsored Migration”.

uppfylla. Den sökande måste, vara under 45 år och ha dokumenterade kunskaper i det engelska språket (olika krav beroende på den sökandes hemland), ha motsvarande eftergymnasial utbildning som godkänts av australiensiska myndigheter (i vissa yrken kan arbetslivserfarenhet ersätta), utöva ett av myndigheterna fastställt bristyrke samt uppfylla ett kunskapskrav i yrket som skall bedömas av behörig myndighet. Uppfylls inte alla dessa krav är man inte behörig att söka.

Entreprenörsinvandring förekommer till Australien genom ett s.k. "Business Skilled Entry". Detta ger en möjlighet för framgångsrika företagare att bosätta sig permanent i Australien för att bedriva ny eller befintlig verksamhet. Bosättning beviljas först temporärt för fyra år, vilket senare kan omvandlas till permanent bosättning om verksamheten varit framgångsrik. Det ställs höga språkkrav på entreprenörerna och förpliktelserna är omfattande.

Australien har slutit avtal med ett antal länder, däribland Sverige, om att tillåta ungdomar mellan 18 och 30 år att arbeta i landet under ett års tid, det s.k. "working holidaymakers visa". Det finns inga begränsningar för vilket yrke man får utöva, men anställningar längre än tre månader hos en och samma arbetsgivare är inte tillåtet. Tanken är att arbetstillståndet skall fungera som en hjälp för ungdomar att finansiera sin semester i Australien och därmed öppna en attraktiv väg till legalt arbete.

2.3.2 Debatt som påverkar olika länders migrationspolitik

FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN⁷³

– synen på tidigare invandring till landet

Några länderspecifika kommentarer från Europa, Japan och Nordamerika

I kommitténs förfrågan till de svenska utlandsmyndigheterna ställdes frågan om hur synen på invandringen i landet är. Från flera länder rapporterades om politiska partier med mer eller mindre främlingsfientliga åsikter. Det förefaller som om attityden i Europa gentemot invandrare hårdnat under de senaste åren, även om attityden visar en tendens att sammanfalla med den ekonomiska konjunkturen i landet. En ökad skepsis mot den muslimska delen

⁷³ Se not 21.

av befolkningen i Europa kan också skönjas efter terroristattacker i USA och Spanien.

I *Danmark* finns en bred och blocköverskridande enighet om en relativt restriktiv invandringspolitik. I *Norge* är den norska befolkningen delad i sin syn på invandringen. I en attitydundersökning, gjord av den norska statistiska centralbyrån år 2003, instämde 45 procent av de svarande i påståendet ”de flesta invandrare är en källa till otrygghet i samhället”. Lika stor andel av befolkningen tog avstånd från påståendet.

Efter mordet på samhällsdebattören Theo van Gogh har den invandrings skeptiska hållningen eskalerat i *Nederländerna*. Oron är i breda led stark för att det finns ett samband mellan islam, fundamentalism och ökad risk för terrorattacker. I *Belgien* har främlingsfientliga Vlaams Blok haft stora framgångar i valmanskåren de senaste åren. Partiet har även blivit fället i domstol för att ha brutit mot lagen om rasism och främlingsfientlighet. Den största kritiken mot invandringen till *Storbritannien* riktar sig främst mot asylsystemet och dess brister. Inför valet i maj 2005 trappades debatten kring invandringsfrågan upp. *Irland* har en lång historia som utvandringsland och attityden till invandringen är i grunden positiv.

Trots att propositionen till den nya invandringslagen i *Schweiz* börjar med meningen, ”Den utländska befolkningen lämnar sedan länge ett viktigt bidrag till vårt välstånd och betyder också ett kulturellt berikande för vårt samhälle”, finns det sedan länge många som har en kritisk inställning till invandring. Landets största parti drar sig inte för att använda främlingsfientliga argument och det har förekommit flera folkomröstningar med syfte att begränsa invandringen. I *Tyskland* har under senare tid en stundtals hätsk politisk debatt gällande integrationen av den muslimska befolkningen ägt rum. I *Österrike* stöds den restriktiva invandringspolitiken i breda folklager.

Under år 2004 präglades debatten i *Frankrike* av den nya lagstiftning som förbjuder bärandet i offentliga skolor av kläder eller symboler som tydligt visar religionstillhörighet. Oron för den muslimska världen visar sig i det franska folkets tveksamhet inför ett EU-medlemskap för Turkiet. Enligt en opinionsundersökning motsatte sig 67 procent av de tillfrågade ett turkiskt EU-inträde. Många invånare i *Spanien* uppfattar i dag den kraftiga invandringen som ett stort samhällsproblem, samtidigt som det finns relativt få tecken på öppen rasism i det spanska samhället. *Portugal* lider i

mindre utsträckning av spänningar mellan olika nationaliteter än vad man gör i många andra länder i Europa. Det finns inget främlingsfientligt parti, men studier visar att över 70 procent av den portugisiska befolkningen inte vill ta emot fler invandrare. Generellt för *Italien* är att främlingsfientligheten var vanligare förr. Från *Grekland* rapporteras flera undersökningar visa att intoleransen mot främlingar är stor. Samtidigt finns det en betydande arbetsmarknad för illegal utländsk arbetskraft.

Enligt en studie som genomfördes i *Lettland* ansåg nästan hälften av invånarna att politikerna aktivt måste motverka framtida arbetskraftsinvandring till landet och endast 10 procent av de tillfrågade stödde en liberal politik gällande arbetskraftsinvandring. Attityden till utlänningar i *Polen* beror ofta på vilken roll dessa spelar i den polska ekonomin. Mest negativ syn har man på grannarna i öst, ukrainare, vitryssar och ryssar vilka betraktas som fattiga och endast som konkurrenter om arbetstillfällen.

Andelen invandrare utgör endast 1,3 procent av befolkningen i *Japan*. Generellt får man nog konstatera att tveksamheten till en mer omfattande invandring är mycket utbredd hos den japanska befolkningen. Någon bred offentlig debatt om den japanska invandrings- och flyktingpolitiken förekommer knappast.

I *Kanada* är synen på invandringen i grunden positiv. Att invandringen behövs för att bibehålla landets fortsatta ekonomiska utveckling är allmänt accepterat. En viktig utgångspunkt för synen i *USA* på invandring är att befolkningen i landet i stort identifierar sig själv med invandring. Det är en allmänt vedertagen uppfattning att invandringen är en tillgång för landets ekonomi.

FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN⁷⁴

– asylsökandes rätt till arbete under och efter asylprocessen

Några länderspecifika kommentarer från Europa, Japan och Nordamerika

En debatt om sambandet mellan asyl- och arbetskraftsinvandring har på senare tid pågått i Sverige. Denna debatt existerar även i andra länder med många asylansökningar och myndigheterna försöker hitta effektiva vägar för att inlemma invandrarna under rätt

⁷⁴ Se not 21.

regelverk. En viktig fråga i sammanhanget blir de asylsökandes rätt till arbete och tillträde till arbetsmarknaden under asylprocessen.

I kommitténs förfrågan till de svenska utlandsmyndigheterna visade det sig att asylsökande i Europa som regel inte tillåts, eller endast under begränsade förhållanden får, arbeta eller byta tillståndskategori under tiden som ärendet prövas. Endast i några få länder kan arbetstillstånd sökas inifrån landet om beslutet av asylärendet blir negativt. En diskussion kring fenomenet sammansatta migrationsströmmar⁷⁵ finns i flera länder. Denna diskussion verkar medföra en uppstramning av asylprocessen för att minska incitamenten för ogrundade asylansökningar.

I *Finland* finns en medvetenhet om fenomenet sammansatta flöden. Arbete under behandling av en asylansökan är tillåtet, men ytterst få arbeten finns att tillgå. Det är inte tillåtet att söka arbetstillstånd efter avslag. En asylsökande i *Danmark* kan i dag inte arbeta under tiden ansökan behandlas, om inte den sökande praktiserar ett yrke som det råder brist på i landet. En person som fått avslag på sin asylansökan har möjlighet att få arbetstillstånd om denna varit i arbete hos en och samma arbetsgivare, eller drivit egen firma, under en längre tid inom ett yrke det råder brist på i landet. Asylsökande i *Norge* kan på vissa villkor få arbetstillstånd när de väntar på ett avgörande. Personer som fått slutgiltigt avslag på ansökan kan få temporärt arbetstillstånd då vederbörande inte kan sändas tillbaka till hemlandet. Regeringen anser att det måste finnas en klar skillnad mellan asylsökande och arbetskraftsinvandrare, vilket medför att arbetstillstånd enbart kan sökas från hemlandet.

Det finns ingen direkt diskussion om fenomenet sammansatta flöden i *Belgien*. Sedan ett år tillbaka kan asylsökande på vissa villkor få ett tillfälligt uppehålls- och arbetstillstånd, men har ingen rätt att arbeta under en eventuell överklagan. Sedan flera år tillbaka finns det en debatt om sammansatta flöden i *Nederländerna*. Hanteringen av asylärenden har effektiviserats och antalet asylsökande har mer än halverats på tre år. Det finns möjlighet för asylsökande att arbeta men endast under ett begränsat antal veckor om året. Däremot finns det ingen möjlighet att ansöka om arbetstillstånd inifrån landet. I *Luxemburg* har asylsökande i dag inte möjlighet att arbeta under den tid som asylansökan prövas. Sökanden har inte heller möjlighet att vid avslag på sin asylansökan

⁷⁵ Med sammansatta migrationsströmmar (mixed flows) menas att det i en grupp asylsökande finns såväl de som har asylskäl som de som migrerar av ekonomiska eller andra skäl.

istället söka uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl. Fenomenet sammansatta flöden är väl känt och orsak till oro i *Storbritannien*. I princip är asylsökande inte tillåtna att arbeta under tiden deras ansökan behandlas, med motiveringen att det kan skapa falska förhoppningar om uppehållstillstånd trots avslag på ansökan. Under en omfattande revision av migrationsstatistiken i *Storbritannien* fann man inget statistiskt samband mellan asyl- och arbetskraftsinvandring.

I *Österrike* diskuteras fenomenet sammansatta flöden i den allmänna debatten. Asylsökande är inte principiellt uteslutna från arbetsmarknaden, men som regel uppfyller de sökande inte kvalifikationerna för ett arbetstillstånd.

I *Frankrike* har asylsökande möjlighet att ansöka om arbetstillstånd under den tid asylansökan handläggs. I realiteten beviljas inte så många personer tillstånd, då det anses vara svårare att vid ett eventuellt avslag på asylansökan utvisa dem som är integrerade på arbetsmarknaden. Vid avslag på asylansökan skall den sökande utvisas och har inte möjlighet att söka uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl. En asylsökande i *Spanien* måste först vänta på beslut om ansökan tas upp till behandling. Om beslutet blir positivt har den asylsökande möjlighet att börja arbeta efter det att hans vistelse i landet överstigit sex månader. Får personen sedan avslag på sin asylansökan, finns inga hinder för denne att söka uppehållstillstånd om han/hon kan visa upp ett arbetserbjudande. Flyktinginvandringen till *Italien* är tämligen blygsam. Villkoren för asylsökande är inte speciellt fördelaktiga, då de t.ex. inte har rätt att arbeta. Vid avslag skall den asylsökande lämna landet inom 15 dagar och kan inte i det läget söka uppehållstillstånd för arbete.

I *Estland* saknas rätt för asylsökande att arbeta. Vid avslag kan arbetstillstånd sökas men detta måste ske från utlandet. *Japan* accepterar endast något tiotal asylsökande per år och därmed förekommer det ingen debatt om sammansatta flöden.

I *Kanada* finns det inga empiriska bevis på tesen att arbetskraftsinvandring minskar antalet asylsökande. Antalet asylsökande har minskat på senare år, men detta tros mer vara kopplat till det faktum att kraven för att få asyl har skärpts. Däremot menar man att arbetskraftsinvandringen gör de asylsökande mer accepterade, inte bara hos gemene man, utan även hos arbetsgivare. Sett till den totala invandringens antal har antalet asylsökande alltid haft en liten roll och inte heller varit föremål för någon större debatt i USA.

2.4 Migration och utveckling i ursprungsländerna

Utvecklingen i de länder som de flesta arbetskraftsinvandrare i världen kommer ifrån, ursprungs- eller sändarländerna, påverkas av omfattningen av migrationen. En flyttare tar med sig sitt human kapital i form av utbildning och kompetens vid emigrationen. Utflyttningen reducerar självfallet i motsvarande grad den sammanlagda kompetensen i hemlandet. Samtidigt har utvandrarna under de senaste åren sänt hem allt större summor pengar till familj och anhöriga i hemländerna. Utvandrarna kan även spela en roll från sitt nya land. En sammanhållen grupp av utvandrare⁷⁶ kan påverka utvecklingen i sitt ursprungsland såväl ekonomiskt som politiskt. En hemvändande emigrant tar också med sig sin nyförvärvade eller förbättrade kompetens med sig hem.

Effekterna av migration för ett land är både positiva och negativa och kan vägas emot varandra. FN har i en rapport upprättat en sammanställning i något som man kallar en balansräkning.

⁷⁶ I anglosaxiskt språkbruk används termen diaspora, grekiska för *utspridning*. Diaspora användes ursprungligen för förhållandet att en religiös folkgrupp lever utanför sitt ursprungsområde i samhällen som domineras av en annan religion. Ursprungligen avsågs judarna i "förskingringen", dvs. utanför Palestina men uttrycket används numer även för andra folkgrupper. (Nationalencyklopedin). I migrationslitteratur används diaspora för vilken etnisk grupp som helst som lever utanför sitt hemland eller sin ursprungliga etniska grupp t.ex. filippinare i USA. Se Lucas (2005).

Positiva och negativa effekter av migration för ett ursprungsland.

<i>Positiva effekter</i>	<i>Negativa effekter</i>
Skapar sysselsättning åt personer som inte får arbete.	Förlust av högutbildad arbetskraft och lägre kvalitet på service.
Mildrar verkningar av de effekter som överskott av arbetskraft kan få.	Minskar tillväxt och produktivitet genom att färre högutbildade finns kvar.
Ger ett inflöde av pengar som sänds hem och utländsk valuta.	Nyttan av satsade resurser i offentligt finansierade utbildningar minskar.
Bidrag från emigranter med teknisk överföring, investeringar och riskkapital.	Selektiv migration kan leda till ökade inkomstskillnader.
Kan bidra till större handel mellan in- och utvandringslandet.	Minskade skatteinkomster i och med utflytning.
Motivation att investera i egen utbildning ökar.	Hemsända pengar från emigranterna minskar över tiden.
Återvändande emigranter kan höja kunskapsnivån genom sina nya kunskaper, förmedla kunskaper till andra och skapa länkar till utlandet.	

Källa: FN (2004).

En av FN uppställd balansräkning visar att det finns såväl positiva som negativa effekter av migration för ett utvandringsland. En specifik genomgång för ett enskilt land visar vilken sida som väger över.

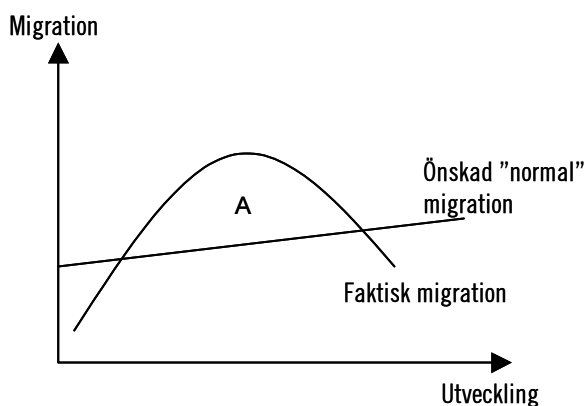
2.4.1 Migrationen påverkas av utvecklingen i landet

Omfattningen av den internationella migrationen från och till ett land bestäms till stora delar av landets utvecklingsnivå. Historiskt har många länder, precis som Sverige, gått från att vara ett utvandringsland för att sedan i takt med ökande ekonomisk utveckling övergå till att bli ett invandringsland. I Europa kan Italien och Portugal lyftas fram som exempel som inte ligger så långt bak i tiden. Detta påverkar också på sikt de länder som dagens invandrare till Sverige och de rika länderna kommer ifrån. När den ekonomiska utvecklingen gått framåt kommer utvandringen att minska.

Sambandet mellan omfattningen av migration från och till ett land och ekonomisk utveckling kan beskrivas grafiskt.⁷⁷ För ett lands utveckling krävs en viss nivå av migrationsutbyte med omvärlden, önskad ”normal” migration. Handeln med omvärlden måste fungera. Impulser och erfarenheter måste hämtas utifrån. En

⁷⁷ Diagrammet är efter Martin (1993).

stat är beroende av utbyte, även av människor, med omvärlden för att kunna utvecklas. Till en början medför utvecklingen att det skapas bättre förutsättningar för migration. Kommunikationer, information, handel och ekonomi utvecklas. Allt fler kan emigrera. Under en fas av utvecklingen är migrationen mer omfattande (A i figuren) än önskvärd. I praktiken kanske den utbildade arbetskraften inom vårdsektorn lämnar landet. Utvecklingsbistånd till ett land som bidrar till utvecklingen kan också bidra till att migrationen ökar. Vid fortsatt utveckling minskar migrationen och kan även på sikt bli mindre än vad som är önskvärt för fortsatt ekonomisk utveckling.



Den s.k. migrationspuckeln. Från en låg nivå tilltar migrationen i och med ekonomisk utveckling. Under en period är migrationen större än önskad. Senare kan den ekonomiska utvecklingen leda till en alltför liten migration.

Enligt en sådan här modell förändras migrationsmönstren över tiden beroende på ett lands ekonomiska utveckling. Länder som i dag har stor utflyttning av arbetskraft till den rika världen kan i en framtid istället själva vara i behov av arbetskraft utifrån. De länder som i dag är utflyttningsländer kan övergå till att bli inflyttningsländer. Exempelvis kan Filippinerna, som i dag exporterar en betydande del av sin arbetskraft, i framtiden ersättas som källa för arbetskraftsexport, av något land som ännu inte har så stor emigration.

2.4.2 Utflyttning av ett lands humankapital

Att högutbildade lämnar sitt hemland, s.k. brain drain, har länge varit ett debattämne och frågan som har ställts är vilken betydelse detta har för ursprungslandets utveckling. Kombinerat med återflyttning kan man istället tala om vidareutveckling och återförande av kunskap som kan tillföra ursprungslandet något positivt.⁷⁸ Institute for Public Policy Research (IPPR) har i en rapport uppmärksammat de positiva effekter migrationen kan ha på ursprungslandet och försökt introducera en ny terminologi som bättre förklarar förhållandet.⁷⁹ Hela konceptet med utflyttning av ett lands humankapital har flera dimensioner.

Ett flöde av invandrare till ett land är sammansatt på många skilda sätt och inte enbart efter skälen för migration. En skillnad är också graden av utbildning och vilka länder de med längre utbildning kommer ifrån. Vad gäller några länder är det framförallt de högutbildade som har invandrat till ett land, medan det från andra länder framförallt är de med låg utbildning. Exempelvis var endast 11 procent högutbildade av de drygt 700 000 personer som invandrade från Östeuropa till Tyskland under några år på 1990-talet. Skillnader beroende på vilket land man kom från var stor. Av ungrarna hade 35 procent en hög utbildning, medan motsvarande andel för rumänerna var 10 procent.⁸⁰

En stats relativa kostnad för att förlora en högutbildad skiljer sig mycket åt beroende på en stats utveckling. I en stat med höga inkomster utgör statens kostnader för en längre utbildning en liten del av statens utgifter, medan det kan vara en relativt stor satsning i en fattig stat. För att utbilda en student med en hög utbildning satsar stater som Malawi och Burundi betydligt mer av sina gemensamma resurser på en student än vad ett rikt land som Sverige behöver göra. För att finansiera en utbildningsplats investerar dessa fattiga afrikanska länder en utgift motsvarande drygt nio gånger den genomsnittliga BNP/invånare i landet. Som jämförelse satsar ett rikt land som Australien enbart en knapp tredjedel av sitt lands BNP/invånare för varje motsvarande utbildningsplats.

⁷⁸ I anglosaxisk migrationslitteratur talas förutom om brain drain och brain gain även om brain circulation.

⁷⁹ Under kommitténs besök hos tankesmedjan introducerades begreppet brain strain som ett alternativ till det vedertagna uttrycket brain drain som anses vara för ensidigt. IPPR (2004).

⁸⁰ Lucas (2005).

Kostnad för högre utbildning av en student som procent av BNP per capita i några länder

<i>Land</i>	<i>Kostnad/högutbildad student som procent av BNP/person. 1995</i>
Malawi	979
Burundi	941
Etiopien	592
Jamaica	193
Sverige	76
Tyskland	35
Australien	30

Källa: Lucas (2005).

I ett fattigt land måste myndigheterna satsa en betydligt större del av landets resurser för att finansiera en utbildningsplats än vad ett rikt land måste göra för en motsvarande utbildning. Därför blir en utvandrad sjuksköterska från Malawi ett större avbräck för staten än en utvandrande sjuksköterska från Sverige.

I flera stater satsar staten endast en relativt liten del av sina gemensamma resurser på högre utbildning. Exempelvis har Filippinerna minskat sina offentliga utgifter till utbildning och har nu en av världens lägsta offentligt finansierade utbildningar. Trots detta har tre av fyra av de ca 750 000 utvandrare som årligen lämnar Filippinerna en längre utbildning. De flesta av dem har gjort det genom privata utbildningar.⁸¹ Genom att satsa på privata utbildningar har man direkt anpassat sin egen utbildning till vad som efterfrågas på den internationella arbetsmarknaden. För statens del överväger fördelarna med utflyttningen, vilken vanligen är temporär, genom att ytterligare en person får ett arbete och kan sända hem pengar till den del av familjen som fortfarande är kvar i hemlandet.

⁸¹ Ibid.

FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN⁸²**– diskussion om utvandringens eventuella påverkan på samhällsutvecklingen***Några länderspecifika kommentarer från länder utanför EU/EES*

Vissa undersökningar i *Bulgarien* gör gällande att mellan 40–60 procent av landets välutbildade personer utvandrar för att ta anställning utomlands. Diskussionen om utvandringens påverkan på samhällsutvecklingen är delad. Ena sidan anser att utvandringen resulterat i en omfattande brain drain och försämrade utvecklingsmöjligheter för landet, medan andra sidan inte alls ser de problemen. I *Rumänien* var brain drain uppe till allmän diskussion år 2000 men antalet kvalificerade utvandrare ansågs vara för få för att ha någon större betydelse. Nu talar man snarare om det tillskott av kunskap landet erhåller från återvändare.

Ett par gånger årligen dyker brain drain upp som tema i media i *Kroatien*. Det ses som ett problem att man i nuläget inte kan konkurrera om arbetskraften med t ex Tyskland, Frankrike och USA. Vissa försök har gjorts att stävja denna utveckling, dock utan större framgång. Från utlandsmyndigheten i Sarajevo rapporteras att den utflyttning av kvalificerad arbetskraft från *Bosnien-Hercegovina* som ägde rum under kriget har fortsatt.

Bland framstående forskare och studenter i *Ryssland* har brain drain uppmärksammats som ett problem. Ingen förnekar att kunskapsflykten var ett problem som uppstod under Sovjetunionens sista år och förstärktes under 1990-talet. En del menar dock att problemet alltjämt är högst påtagligt, medan andra hävdar att trenden mattats av och att det visat sig att utflyttade forskare flyttar hem igen efter ett tag. Chefen för den nationella vetenskapsakademien i *Vitryssland* har uttalat sig om att länder dit vitryska forskare utvandrar borde kompensera Vitryssland för utbildningen.

Utlandsmyndigheten i Ankara framför, med tanke på *Turkiets* storlek, att emigrationen av välutbildad arbetskraft inte torde utgöra något större problem. *Syrien* har insett betydelsen av att locka välutbildade och väletablerade syrier tillbaka till landet, men någon offentlig diskussion kring brain drain rapporteras det inte om. Under 1970- och 1980-talen gick ekonomin kraftigt framåt i *Jordnien* och man började rekrytera arbetskraft från utlandet. Samtidigt

⁸² Se not 21.

började många välutbildade jordanier att arbeta i de oljeproducerande Gulf-staterna som lockade med bättre löner och utvecklingsmöjligheter. Denna utveckling har fortsatt med invandring till Jordanien av personer inom lågavlönade arbeten, medan utvandringen främst omfattar jordanier med högre utbildning.

Vid en hearing i *Kairo* anordnad av GCIM diskuterades frågan om regionen är utsatt för att förlora utbildad arbetskraft eller om man får ett tillskott av utbildad arbetskraft (brain drain eller brain gain). Vitt skilda åsikter ventilerades. Man påpekade att i många fall investeras utvandrarnas tillgångar i andra länder än hemländerna och kunskapsöverförandet har inte gått att få bekräftat. Brain drain ges en allt större uppmärksamhet i *Marocko* då det visar sig att allt fler tekniker och ingenjörer lämnar landet för arbete eller högre studier utomlands. Av de marockaner som studerar utomlands uppger sig 80 procent inte vara villiga att återvända till Marocko efter examen. Det ses dock som positivt att marockaner är efterfrågade utomlands och att deras kunskaper i förlängningen kan komma landet till godo.

Någon mer omfattande debatt om brain drain i *Nigeria* har inte uppmärksammats. Den kategori som söker sig utomlands, och då i första hand till USA, är revisorer, läkare, advokater och ingenjörer. Sjuksköterskor verkar i första hand söka sig till Storbritannien. Utlandsmyndigheten i *Etiopien* rapporterar att det inte förekommer någon omfattande diskussion gällande brain drain. Från *Sydafrika* rapporteras om en snabbt minskande bas av utbildade främst inom yrkeskategorier som sjuksköterskor, läkare, lärare och kvalificerade ekonomer. Trots en ökad medvetenhet kring problemet, har hittills lite gjorts för att minska utflödet av kvalificerad arbetskraft.

Från *Brasilien* rapporteras en viss debatt om utflyttningen av högutbildade. Brasilien har en kostnadsfri universitetsutbildning och det kan leda till problem om många nyutexaminerade emigrerar. Det talas även om den positiva effekt i form av återflöde och återförening av erfarenheter som erhålls. En debatt om brain drain har funnits i *Argentina* i över 30 år. Det argentinska utbildningssystemet har varit ett av de bästa i Sydamerika och många argentinare har därför utbildats i landet för att sedan söka sig till andra länder. I dag är utbildningsnivån inte längre lika hög och effekten av brain drain kan kanske därför antas avta. Utlandsmyndigheten i *Chile* anser att frågan om brain drain är mindre tillämplig på Chile,

kanske på grund av inkomstspridningen, som tenderar att ge akademiker tio gånger så hög lön som okvalificerade arbetstagare.

Utbildningsnivån bland emigranterna från *Guatemala* är inte högre än genomsnittet i landet och endast en procent av dem som flyttar har någon form av högre utbildning. I *Nicaragua* är det inte de mest högutbildade som väljer att emigrera, men trots det så lever majoriteten av nicaraguaner med högre utbildning utanför landets gränser. Fokus läggs i dag på att bekämpa den illegala invandringen snarare än att ta upp problemet med emigrationen av högutbildade. Utlandsmyndigheten i *Mexico* rapporterar om en låg andel högutbildade emigranter från landet och anser att brain drain inte verkar vara något problem.

Brain drain diskuterades flitigt i *Sri Lanka* fram till mitten av 80-talet då emigrationen av läkare, akademiker, revisorer och ingenjörer avtog. I dag rör sig diskussionen kring hur man kan skapa en bättre arbetsmiljö i Sri Lanka för de med IT-utbildning som lämnar landet till förmån för Nordamerika och Australien. I *Thailand* diskuteras brain gain snarare än brain drain. Thailändarna har en benägenhet att återvända med sina nya idéer och kunskaper och på detta sätt berika landet.

Av de högutbildade medborgarna i *Filippinerna* väljer ca 10 procent att arbeta utomlands. En sektor där brain drain har gjort sig väl synlig inom är hälso- och sjukvården. Uppskattningsvis lämnar 8 000 sjuksköterskor landet varje år och bristen på dessa är påtaglig, framför allt i landsbygdsregionerna. Bilateral avtal har ingåtts med bl.a. USA om återvändande av sjuksköterskor efter en tjänstgöringsperiod på två till tre år. Program har satts upp i *Filippinerna* för att ta till vara de nya kunskaperna som inhämtats utifrån, men problem uppstår då kunskapen från västvärlden inte alltid är lämpad för landet. *Malaysia* har ett ambitiöst utbildningsprogram som innebär att mellan 60 000–80 000 malaysier varje år studerar utomlands och de mest kompetenta studenterna får oftast mycket kvalificerade jobb i utlandet. Premiärministern har väckt tankar om att få till stånd en ”reverse brain drain” där dessa personer skall rekryteras för att fylla kvalificerade poster i Malaysia istället för i utlandet.

Någon större debatt om brain drain finns för närvarande inte i *Iran* då de högutbildade inte sällan uppfattas som ett hot mot regimen. Den reformistiske presidenten har dock uttryckt sin oro över att de högst utbildade lämnar landet. Utlandsmyndigheten i *Peking* konstaterar att brain drain fortfarande är vanligare än brain

gain. Av de 580 000 kinesiska studenter, som studerade i över 100 olika länder år 2003, har endast 160 000 återvänt till Kina. En kommitté har bildats som har till uppgift att förmå studenter som studerar utomlands att återvända.

FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN⁸³

– diskussion om arbetskraftsinvandringens eventuella påverkan på ursprungsländerna

Några länderspecifika kommentarer från Europa, Japan och Nordamerika

I *Finland* har det inte förts någon offentlig debatt kring ämnet, men brain drain diskuterats internt på arbetsministeriet. Utlandsmyndigheten i Köpenhamn har inte noterat någon debatt om brain drain i *Danmark* och liknande problem för ursprungsländerna. Från *Norge* rapporteras att brain drain diskuterar i samband med gäststudenter, men inte i samband med arbetskraftsinvandring.

Debatten om brain drain är inte särskilt livlig i *Belgien*. Den går snarare i motsatt riktning där universitet och företag är oroade över att högtutbildade och forskare från Belgien lämnar landet. Utlandsmyndigheten i Haag rapporterar om en debatt i parlamentet i *Nederländerna* om den eventuella påverkan på ursprungsländerna. Slutsatsen som drogs var att det inte förelåg någon risk för brain drain, med tanke på att landet är så pass litet. I *Luxemburg* diskuteras frågan om brain drain i samband med gäststudenter. Från *Storbritannien* rapporteras om en utbredd diskussion om brain drain. Man ser problemen med att utarma kunskapsbasen i utvecklingsländerna, samtidigt som man påpekar att man inte skall underskatta utvandrarernas hemsända pengar som kan bidra till en positiv utveckling av ekonomin i hemlandet. Från *Irland* rapporteras att ingen diskussion kring brain drain förekommer.

Schweiz rapporterar att det finns en viss diskussion om brain drain. Regeringen betonar att det finns en målkonflikt mellan det nationella behovet av kvalificerad arbetskraft och risken att utvecklingsländer går miste om välbehövliga specialister. Samtidigt betonas att den bästa migrationspolitiken är den som inte primärt syftar till en minskning av invandringen utan till att motverka förhål-

⁸³ Se not 21.

landen som leder till ett behov av att migrera. I *Tyskland* äger det i dag inte rum någon mer omfattande diskussion om påverkan av arbetskraftsinvandringen på ursprungsländerna. Då det i *Österrike* finns utländsk arbetskraft främst inom områden där man inte använder sig av högutbildad arbetskraft, särskilt inom jordbruket, hotell- och restaurangbranschen, lokalvård osv, har diskussionen kring en potentiell brain drain inte haft någon större betydelse för den förda politiken.

Gäststuderande i *Frankrike* kan få arbetstillstånd (om arbetsmarknaden tillåter det) i syfte att få en möjlighet till kvalificerad arbetslivserfarenhet innan de återvänder till sitt hemland. Från *Spanien* rapporteras att åtgärder för att underlätta återvändande till ursprungslandet, inklusive återanpassning till ursprungslandets arbetsmarknad, tas upp i de bilaterala avtal som ingås. Ingen offentlig diskussion om brain drain förekommer i *Portugal* eller i *Italien*. Däremot har den italienska inrikesministern lyft fram att värdet av de årliga pengarna som utvandrarerna sänder hem överstiger de rika ländernas samlade bistånd.

Eftersom arbetskraftsinvandringen till *Estland* förväntas bli liten pågår ingen debatt om brain drain. Från *Lettland* rapporteras om en viss oro för utarmning av den egna kunskapsbasen. I *Litauen* nämns brain drain men betraktas inte som ett problem. Även här handlar debatten om hur man skall få den egna befolkningen att stanna.

Från *Tjeckien* rapporteras om en pågående, men inte särskilt intensiv debatt om brain drain och då främst kring utarmandet av den egna kunskapsbasen. *Ungern* rapporterar att ingen sådan diskussion finns och frågan diskuteras inte heller i *Slovenien*. När brain drain diskuteras i *Polen* menar man den skada som utvandring av arbetskraft kan medföra. Debatten anses dock vara överflödigt enligt många då flyttbenägenheten inte varit så stor.

Japan satsar utvecklingsbistånd inom bl.a. undervisning och vuxenutbildning i andra asiatiska länder och vill inte medverka till brain drain. Med tanke på den ytterst begränsade arbetskraftsinvandringen i dag torde dock sådana överväganden knappast vara avgörande för utformningen av den japanska politiken.

Detta är en fråga som är föga diskuterad i *Kanada*. Ofta brukar man framhäva att nyttan för ursprungslandet är större än den ev. skadan av brain drain. Invandring anses inte vara något nollsummespel utan båda parter kan tjäna på det. Invandrare sänder hem stora summor pengar, samtidigt som handeln och de ekonomiska banden

med ursprungsländerna stärks. Eventuell påverkan på ursprungsländerna diskuteras inte offentligt i *USA*. Den spontana inställningen är att de självklart skall erbjuda de bästa att komma till landet och framhåller samtidigt den positiva ekonomiska vinst som invandrarnas hemsända pengar medför för hemlandet.

2.4.3 Utvandrarerna sänder hem stora summor pengar

Utvandrarerna sänder hem stora summor pengar och dessa finansiella flöden är stabila över tiden och är dessutom ökande.⁸⁴ Världsbanken har i en rapport visat att det år 2001 via officiella kanaler sändes hem drygt 72 miljarder US dollar. Denna summa är högre än det samlade utvecklingsbiståndet till dessa länder. I och med att de flesta invandrarna kommer från medelinkomstländer så är det också till dessa länder som pengarna sänds. Den största delen av utvecklingsbiståndet går däremot till de fattigaste länderna. Internationella valutafonden (IMF) menar att ökningen av totalsumman pengar som emigranterna skickade till nittio utvecklingsländer⁸⁵ har ökat år 2003 till 100 miljarder US dollar och man räknar med en ytterligare ökning på 25 procent till år 2004.⁸⁶

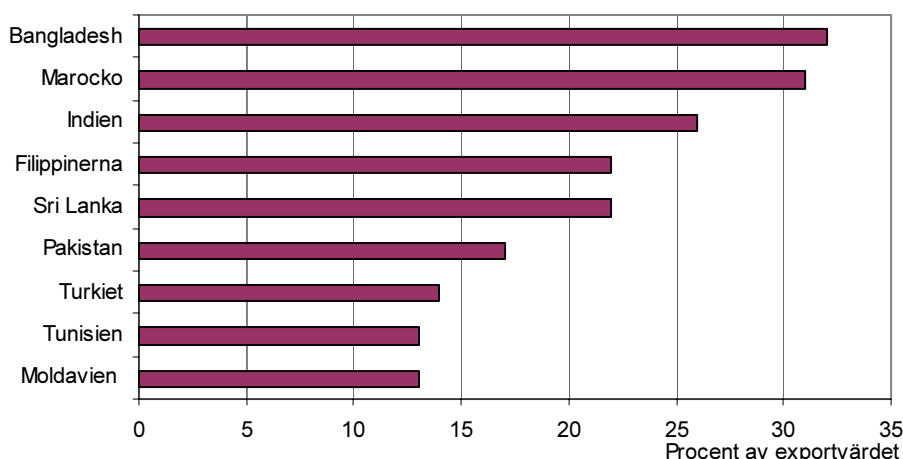
För många av de länder som stora grupper invandrare kommer ifrån, eller annorlunda uttryckt, som exporterar stora delar av sin arbetskraft, spelar de pengar som sänds hem en allt viktigare roll i ekonomierna. I flera stater utgör de hemsända pengarna betydande delar av ekonomin vilket kan illustreras av hur stor del de utgör i relation till landets export.

⁸⁴ Se Lucas (2005) för en genomgång av fenomenet med utvandrarernas hemsändande av pengar. I anglosaxiskt språkbruk kallas detta för "remittances" vilket på svenska ofta skrivs som remmiteringar.

⁸⁵ Det går också stora summor av hemsända pengar tillbaka till andra rika länder.

⁸⁶ BBC (2005).

**Utvandrarnas hemsända pengar i relation till statens export i några utvalda stater.
Genomsnittsvärden för åren 1995–2001**



Källa: Lucas (2005).

Emigranterna från Bangladesh och Marocko sänder hem pengar motsvarande en tredjedel av hemlandets export. Emigranterna är en värdefull export.

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

De hemsända pengarna är privata pengar och kontrollen för hur de används ligger naturligtvis hos de enskilda personerna. Pengarna används till konsumtion för familjen som bor kvar i hemlandet, byggande av bostäder och/eller för att bygga upp en rörelse för ett senare återvändande eller för sparande inför pensioneringen. Det har uppmärksammats av utvecklingsekonomer att de pengar som utvandrare sänder hem och som flödar in i ett utvecklingsland kan komma ett lands utveckling till del. Om ett utvecklingslands banksystem utvecklas så att de hemsända pengarna kan hanteras inom ett banksystem och också göras tillgängligt för en finansiell marknad, kan medlen även användas som riskvilligt kapital för utveckling av landet.

FN och andra utvecklingsaktörer har påpekat att den bästa långsiktiga investeringen för ett lands utveckling är att satsa på utbildning av unga och framförallt på utbildning av unga flickor. I och med de ökande summorna som sänds hem har också en allt större del använts för utbildning av barn och ungdomar som bor kvar i hemlandet. På sikt kommer detta, förutom att komma individerna till del, även att vara av betydelse för landets utveckling. En bieffekt är att det även kan göra de potentiella utvandrarerna genom utbildning mer lämpade för arbete i de rika länderna och därmed även bidra till deras ekonomi.

FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN⁸⁷

– betydelsen av utvandrarnas hemsända pengar

Några länderspecifika kommentarer från länder utanför EU/EES

Från *Rumänien* rapporteras att de hemsända pengarna anses ha en enorm betydelse och är den största utländska investeringen, dvs. större än bistånd respektive utländska direktinvesteringar. Den totala summan beräknas vara lika stor som landets bytesbalansunderskott. De hemsända pengarna till *Bosnien-Hercegovina* uppgår, enligt Internationella valutafonden, till över en halv miljard US dollar, vilket motsvarar 9 procent av BNP. Som jämförelse kan nämnas att det totala biståndet uppgick till 5 procent. I *Bulgarien* uppgick transaktionerna (år 2002) från bulgarer bosatta utomlands till ca 450 miljoner US dollar, vilket översteg storleken av utländska direktinvesteringar med 20,9 miljoner US dollar. De hemsända pengarna utgjorde 2,9 procent av BNP. De utvandrade medborgarna från *Ryssland* skickar hem pengar till närstående. Bidragen har betydelse för familjen och på sin höjd det lokala/regionala välmåendet, men inte för Rysslands utveckling som helhet.

I vilken omfattning emigranter skickar pengar till *Iran* är svårt att bedöma. Det torde inte röra sig om några belopp av betydelse för landets utveckling, utan mer om pengar för att göra de anhörigas tillvaro drägligare. I *Turkiet* lämnar transaktionerna från turkar bosatta utomlands ett väsentligt bidrag till ekonomin. Någon debatt om hur pengarna kan utnyttjas för landets utveckling förekommer inte.

⁸⁷ Se not 21.

Utlandsmyndigheten i Damaskus rapporterar om ett dåligt fungerande bankväsende i *Syrien*. Utvandrarnas hemsända pengar har betydelse, men inga siffror kan lämnas på omfånget av dessa. Uppskattningsvis uppgick transaktionerna hem till *Jordanien* från jordanier bosatta utomlands till nästan 2 miljarder US dollar år 2001. Studier visar att den största delen av de hemsända pengarna skickas i mindre summor direkt till familjen, vilka använder medlen till konsumtionsvaror.

För *Egyptens* del genererar de fem miljoner utomlands bosatta egyptierna tre miljarder US dollar årligen till landet i form av hemsända pengar. Efter turismen och intäkterna från Suezkanalen är de hemsända pengarna den största källan till hårdvaluta. De hemsända pengarna till *Marocko* har under de senaste åren uppgått till cirka tre miljarder euro per år och är den största källan för utländsk valuta. Pengarna är en förutsättning för en positiv bytesbalans med omvärlden. På mikroplanet är tusentals familjer helt beroende av vad släktingar i utlandet skickar hem. Pengarna går i huvudsak till konsumtion och husbyggen. Sällan används pengarna till produktiva investeringar som på sikt kan skapa arbetstillfällen och tillväxt.

De hemsända pengarna är mycket betydelsefulla för *Etiopien* eftersom man har en relativt stor utvandring. Det är dock mycket svårt att uppskatta hur omfångsrika transaktionerna är då de oftast sker via inofficiella kanaler. De flesta flyttare från *Sydafrika* utvandrar för sin egen skull och inte för att försörja den kvarvarande familjen. Därmed har inte de hemsända pengarna någon större betydelse för utvecklingen av landet.

Totalt beräknas en miljon utvandrare från *Brasilien* bo utanför landets gränser. Dessa sänder troligtvis en hel del pengar till sina anhöriga, men det finns inga säkra siffror på detta. Troligen är dessa inte helt betydelselösa för landets ekonomi, men framförallt hjälper de familjer till en lite drägligare tillvaro. Transaktionerna från chilensare bosatta utomlands verkar för *Chiles* del vara av starkt underordnad betydelse och förekommer inte i debatten som en utvecklingsfaktor.

De tre största källorna för utländska inkomster i *Mexico* kommer från först oljan, därefter hemsända pengar och på tredje plats turismen. Transaktionerna har ökat med ca 35 procent under de senaste åren. Beräkningen för år 2004 är att 17 miljarder US dollar härrör från hemsända pengar och de förefaller fortsätta att öka. För 11 av de 32 delstaterna i Mexico utgör de hemsända pengarna ett

högre belopp än det federala stödet som utgår från centralregeringen.

Av *Guatemalas* BNP utgörs ca 10 procent, och av statsbudgeten 70 procent, av hemskickade pengar. Vart tredje hushåll mottar pengar och i dessa utgör i genomsnitt 46 procent av hushållets totala inkomst. Enligt en studie från Världsbanken från år 2004 minskar de hemsända pengarna snarare djupet i fattigdomen än antalet fattiga. Strax över hälften av pengarna används till löpande konsumtion, en fjärdedel till sparande och investeringar och en tiondel till s.k. sociala investeringar i hälsa och sjukvård. De småföretag de finansierar uppskattas bidra till endast 0,3 procent av BNP och skapa runt 3 500 arbetstillfällen. Enligt Banco Interamericano de Desarrollo i *Nicaragua* uppgår de hemsända pengarna till 788 miljoner US dollar per år, vilket utgör 19 procent av landets bruttonationalinkomst. Mörkertalet anses dock vara mycket stort.

De officiellt registrerade transaktionerna i *Filippinerna* från filippiner bosatta utomlands uppgår årligen till omkring 7 miljarder US dollar, vilket motsvarar en tiondel av landets BNP (år 2003). De informella flödena beräknas vara minst lika stora som de formella, men vissa uppgifter pekar på upp till tre gånger så stora flöden. Ett grundläggande problem för landet är bristande funktioner för internationella transaktioner inom bankväsendet på landsbygden, samt stor okunskap om betydelsen av långsiktighet i hushållsekonomin. Filippinerna har ett mycket lågt sparande och 80 procent av hushållen har inget bankkonto. Pengarna från arbetande släktingar utomlands används främst till de dagliga behoven, vilket inte ökar försörjningskapaciteten hos mottagarna som mer långvariga investeringar skulle göra.

De hemsända pengarna till *Sri Lanka* beräknas uppgå till 6 procent av BNP eller 1 miljon US dollar. Lika mycket pengar tror man kommer in i landet på informell väg från de personer som uppehåller sig illegalt främst i Europa och USA. Pengarna utgör ett större belopp än det mottagna biståndet till landet och bidrar till en stabil valutareserv, samtidigt som priserna på mark, i de områden dit den största delen av de hemsända pengarna går, skenar iväg.

I *Kina* bidrar de hemsända pengarna alltmer till finansiering av såväl konsumtion som produktiva investeringar. En stor del av de utländska direktinvesteringarna, på totalt ca 50 miljarder US dollar per år, kan definieras som hemsända pengar. I statistiska termer (transaktioner genom officiella kanaler) uppvisar dock Kina låga

nivåer, ungefär 1 miljard US dollar år 2001, vilket placerar Kina på en 19:e plats i världen.

2.4.4 Utvandrarnas roll ekonomiskt och politiskt för hemlandet

Utvandrarna påverkar sitt forna hemland genom de ekonomiska flöden som, förutom de pengar som flyttarna sänder hem till sina familjer, sker genom direktinvesteringar, handel med hemlandet, semesterresor och andra kontakter med hemlandet. I många fall kan utvandrare spela viktiga och avgörande roller på den politiska scenen i hemlandet. Utvandrare och befolkningen i hemlandet bildar genom sina kontakter ett informellt nätverk, vilket ibland även kan vara formaliserat i organisationer och föreningar, via vilket det sker flöden av t.ex. information, pengar, kulturutbyte, politiska kontakter samt överföring av idéer och värderingar.

Tidigare emigranter kan spela en betydande roll genom direktinvesteringar i och överföring av kunskap till sina gamla hemländer. Det förefaller som om det speciellt är rikare länder, som t.ex. Republiken Korea, Irland och Israel, som har dragit störst fördelar av överföring av kunskap och direktinvesteringar från tidigare emigranter.⁸⁸

En grupp utvandrare kan också ha betydelse för politiska förändringar i det gamla hemlandet. Dessa förändringar kan verka såväl i en demokratiserande som i en destabiliserande riktning. Som exempel på det förstnämnda kan nämnas kinesiska investerares efterfråga av ekonomiska reformer i Kina, vilket även medfört ett visst öppnande av landet. Ett annat exempel är utvandrade filippinarnas bidrag till att störta Marcos. En grupp emigranter kan även driva politiska frågor om t.ex. politisk autonomi för en del av befolkningen och därmed verka i en destabiliserande riktning.

⁸⁸ Lucas (2005).

FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN⁸⁹**– utvandrares roll och påverkan på hemlandet***Några länderspecifika kommentarer från länder utanför EU/EES*

Flera utlandsmyndigheter rapporterar om att utvandarna i utlandet, av varierade orsaker, inte kan anses vara en maktfaktor att räkna med för utvecklingen av hemländerna.⁹⁰

I *Vitryssland* försöker staten kontrollera föreningslivet även i utvandrarkretsar. År 1997–1999 bildades konkurrerande organisationer på många ställen där vitryska utvandrarföreningar redan var verksamma i syfte att tränga ut dem, och med egna organisationer representera dem. Regeringen i *Rumänien* har en särskild avdelning för kontakter med utvandarna. Dessa personer spelar främst en praktisk ekonomisk roll genom de pengar de sänder hem. Av den s.k. agoran, alltså de som stannat kvar utomlands efter exil under kommunisttiden, är det många intellektuella som kritiserar den rumänska inrikespolitiken både internationellt och inom Rumänien.

Politiskt spelar de utvandarna från *Marocko* (MRE) en mindre roll. De har inte rösträtt och har ingen representation i parlamentet, men det finns en biträdande minister med ansvar för MRE. Aktiviteterna verkar främst rikta sig mot att bevara språk och kultur bland marockaner i utlandet, snarare än att främja deras ställning i Marocko. Utvandarna har stor betydelse under sommarmånaderna då cirka en miljon utvandrare återvänder hem. I *Etiopien* gör sig utvandarna stundtals påminna i den nationella politiska debatten. De försöker spela en politisk roll och har skapat politiska partier som agerar från en plattform utanför Etiopien.

I övrigt spelar utvandarna en viktig roll för de ekonomiska investeringar som sker i landet. Trots att det inte finns något utpräglat samarbete mellan stat och utvandrare har många personer, även efter en längre tid utomlands, starka band till *Sydafrika*. Inga större försök har gjorts för att locka hem dem, och det finns inga statliga program för detta. Ett projekt arbetar med utvandarna och syftar till att kunna dra fördel av den kunskap de har.

I *Jordanien* finns det sedan augusti år 2004 sex jordanska beskickningar i Gulf-länderna, samt en utsänd tjänsteman med sär-

⁸⁹ Se not 21.

⁹⁰ Däribland Argentina, Bosnien och Hercegovina, Brasilien, Bulgarien, Egypten, Kroatien, Nigeria och Turkiet.

skilt ansvar för arbetskraftsinvandrade jordanier i Libyen. I övrigt verkar de flesta kontakterna vara av privat karaktär och inte särskilt organiserade. Utvandrarerna från *Iran* är långt ifrån anonyma gentemot hemlandet. Möjligen kan de kontakter som de har med sitt hemland verka i demokratiserande riktning. Den politiska påverkan, som är svår att mäta och sker på sikt, skall inte överskattas. Det är dock mera i socialt/kulturellt och beteendemässigt avseende som dessa kontakter är betydelsefulla.

Utvandrare från *Guatemala* påverkar hemlandet främst ekonomiskt, genom de pengar de sänder hem, men har även en viss politisk betydelse. Under den senaste presidentsvalkampanjen i Guatemala valde flera av kandidaterna att i USA träffa gruppen av utvandrade guatemalaner. Detta indikerar på gruppens betydelse. I grannlandet *El Salvador* bidrog utvandrarerna till finansieringen av valkampanjer i kommunalvalet. I Mexico drivs frågan om utlandsmexikaners rösträtt, vilket kan medföra ett stort inrikespolitiskt inflytande för utvandrarerna.

En gradvis ökande uppmärksamhet och en uttalad vilja att inkludera de utvandrare från *Chile* har visats från regeringens sida. Ett förslag om rösträtt för utflyttade är föremål för debatt. Nätverk för chilener i utlandet, med sikte på att bidra till den inhemska utvecklingen, har upprättats bl.a. för forskare.

I förhållande till hur stor del av befolkningen i *Filippinerna* som befinner sig utomlands har utvandrarerna en svag påverkan på landets politiska utveckling. En stor andel av utvandrarerna är kvinnor med låg utbildningsnivå och många av dem befinner sig utomlands på olagliga grunder. För dessa blir en sluten filippinsk krets den enda oasen för personliga kontakter. De flesta är utomlands under en tidsbegränsad period med kravet att vara ekonomiskt huvudansvariga för sin familj/släkt därhemma. Engagemang för samhället utanför den närmaste familjen blir sekundärt och ofta bortprioriterat. Två lagar som ökar utvandrarernas förmåga att utöva sina politiska rättigheter i hemlandet har introducerats. Lag om dubbelt medborgarskap har införts och år 2004 hade utvandrarerna för första gången rösträtt i presidentvalet.

”Overseas Chinese” eller ”Huaqiao” är ett mycket väletablerat begrepp i *Kina* och representanter för utvandrare kineser har till och med representation inom Kinas regeringsorgan. Den kinesiska regeringen uppmuntrar kinesiska utvandrare och deras familjer att utveckla nära kontakter med hemlandet och att låta Kina dra nytta av deras erfarenheter.

3 Sveriges internationalisering

Förutsättningarna för hur omfattningen av den framtida arbetskraftsmigrationen till Sverige kommer att se ut skapas i allt större utsträckning i ett internationellt sammanhang. Historiskt har vi haft en omfattande emigration från Sverige. Detta har under de senaste 75 åren ersatts av ett invandringsöverskott. Sverige har genom migrationsutbytet knutit kontakter med hela världen och i dag finns det personer från hela världen bosatta i Sverige. Även svenskar har allt intensivare kontakter med omvärlden och ett ökande antal svenskar har under en tidsperiod varit bosatta i ett annat land. Nationell lagstiftning styr vem som har rätt att bosätta sig i Sverige, men genom vårt tillträde till EU har vi även tillträtt den gemensamma öppna inre marknaden som också omfattar personers fria rörlighet. Det politiska samarbetet inom unionen omfattar även framtida arbetskraftsinvandring till EU, men fortfarande sker lagstiftningen under nationell kompetens. Den framtida arbetsmarknaden, och därmed efterfrågan på arbetskraft, kommer att starkt påverkas av hur arbetslivet förändras. Inte bara personer, utan även arbetstillfällen och efterfrågan på tjänster, rör sig över nationella gränser. Ett internationellt näringsliv innebär att besluten om den geografiska lokaliseringen av arbetstillfällen i stigande omfattning fattas i ett internationellt sammanhang.

3.1 Från utvandrings- till invandringsland

Migration med omvärlden har för Sverige, precis som för andra länder, varit ett naturligt sätt att lösa obalanser på arbetsmarknaden och ogynnsamma erfarenheter av den demografiska utvecklingen. Befolkningens etniska sammansättning påverkas av migrationen och därmed även förutsättningarna för framtida kontakter med utlandet. Migrationen påverkar även befolkningens storlek och ålderssammansättning. Tidigare perioder av arbetskraftsinvandring

kan ge oss viktiga erfarenheter för utformningen av ett kommande regelverk för arbetskraftsinvandring från länderna utanför EU/EES.

3.1.1 Sverige har en lång migrationshistoria

Sveriges migrationshistoria är lång och har registrerats från 1851 vad gäller emigration och från 1875 avseende immigration. Den speglar även vår sociala, ekonomiska och demografiska historia. I och med att den internationella migrationen går till och från utlandet speglar den även förhållanden i omvärlden och de förändringar som sker där av ekonomisk, social och politisk natur.

Sveriges migrationshistoria¹ kan delas in i ett antal faser eller epoker som karaktäriseras av de generellt dominerande företeelserna under den tiden.²

Den företeelse som helt dominerade under andra halvan av 1800-talet och fram till utbrottet av första världskriget var Amerika-utvandringen och den återvandring till Sverige som följde därav. Ungdomskullarna ökade kraftigt i storlek och det fanns inte arbete åt alla. Mekanisering och början på strukturrationaliseringar inom lantbruket bidrog till att stora delar av landsbygdsbefolkningen stod utan sysselsättning. Många, och då framför allt de yngre, valde att söka sig en framtid utanför Sveriges gränser där man hoppades att det fanns bättre förutsättningar. Sammanlagt lämnade en fjärdedel av befolkningen Sverige, i storleksordningen 1,5 miljoner personer, under perioden 1850-1930. Av dessa reste 80 procent till Nordamerika. Utvandringen var dominerade i stora bygder i Sverige och inom en del geografiska områden flyttade över hälften av befolkningen. Så många som var femte utvandrade återvände dock till Sverige. I många fall emigrerade och återvände man flera gånger, vilket skedde i en växelverkan med konjunkturerna och tillgången på arbete. Flera länder började dock, däribland USA, i samband med den ekonomiska depressionen på 1920- och 1930-talen att reglera sin arbetskraftsinvandring.

Den stora världsomfattande ekonomiska depressionen under 1930-talet speglas i migrationshistorien av en mycket begränsad migration. Ett symboliskt viktigt år är 1930 då Sverige övergår från att vara ett utvandrings- till att bli ett invandringsland. De flesta av

¹ Se diagram 1.1.1 i bilaga 3 för ett diagram över Sveriges migrationshistoria.

² En översiktlig beskrivning finns även i kap 1.1.

dem som invandrade var svenskar som återvände efter en tid utomlands. Ett invandringsland i dess egentliga betydelse blev Sverige först i och med den kraftiga ökningen av invandringen i början av 1940-talet.

I samband med andra världskriget kom många flyktingar till Sverige från framför allt våra krigsdrabbade grannländer. I många fall finns dessa dock inte med i befolkningsstatistiken fullt ut. Många av flyktingarna från våra grannländer blev heller aldrig registrerade i Sverige som invandrare. För många av dem som riskerade att bli utlämnade efter kriget fanns det stora fördelar i att inte vara registrerad här eller så reste de vidare till andra länder utan att någonsin förekomma i den svenska statistiken. Sammantaget speglar alltså inte statistiken under krigsåren det migrationsutbyte som fanns med grannländerna runt Östersjön och på andra sidan Kölen.

Efterkrigstiden och ända fram till mitten av 1970-talet dominerades av arbetskraftsinvandring. Undantagen är några i tiden begränsade strömmar av skyddssökande (Ungern 1956, Grekland 1967, Tjeckoslovakien 1968). De små födelsekullarna från 1930-talet medförde att utbudet av arbetskraft blev lågt på 1950-talet. Svensk industri gick på högvarv och bristen på arbetskraft medförde att arbetare rekryterades från bl.a. Italien, Österrike, Ungern, Västtyskland, Nederländerna, Grekland samt forna Jugoslavien. Regleringen av arbetskraftsinvandringen i slutet av 1960-talet hade inget omedelbart genomslag på migrationen i och med att den nordiska arbetskraftsinvandringen fortsatte. Åren 1969–1970 var det rekordmånga som invandrade. Framför allt kom invandrarna från Finland, men även från forna Jugoslavien, då som familjeinvandrare till tidigare arbetskraftsinvandrare. När konjunkturen vände i Finland återvände många hem igen.

Som en stabil bas i migrationsutbytet med omvärlden ligger kontakterna med våra nordiska grannar. I och med den nordiska passöverenskommelsen år 1954 skapades en gemensam arbetsmarknad. Under det senaste halva seklet har periodvis stora migrationsströmmar gått fram och tillbaka mellan länderna. De har till stora delar styrts av de ekonomiska konjunkturerna och arbetsmarknadsläget i de olika nordiska länderna. Det förändrade regelverket har också ändrat bosättningsmönstret i gränstrakterna. Familjebildning över de nordiska gränserna är enkel och omfattas inte av någon byråkrati.

Med en start under slutet av 1970-talet har den dominerande invandringen till Sverige bestått av personer som sökt skydd och av

familjeinvandring. Flest invandrare kommer från mellanöstern och Balkan. Det samlade tillskottet till Sveriges befolkning under 1986–2003 av framför allt dessa skäl var ungefär 400 000 personer. Av dem kom drygt 200 000 från Asien (inklusive mellanöstern) och 125 000 från Balkan.

För alla personer som inte är medborgare i de nordiska länderna krävs ett uppehålls- och därmed följande arbetstillstånd för en mer långvarig bosättning i Sverige. Under de senaste tio åren har det framför allt varit en ökning i antalet invandrare inom kategorierna gäststudenter, EU/EES-avtalet och familjeanknytningar. Antalet flyktingar och personer med flyktingliknande skäl varierar i stor grad med vad som sker i omvärlden.

Under de senaste fem åren har nästan hälften av de beviljade permanenta uppehållstillstånden beviljats för familjeanknytningar och knappt var femte för flykting- eller flyktingliknande skäl. Således har ca 64 procent, motsvarande 156 000 personer, under denna period fått permanenta uppehållstillstånd i Sverige utan att det primära syftet var förvärvsarbete eller studier. Permanenta uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl har under perioden beviljats till drygt 1 800 personer. Till detta tillkommer att en stor andel av dem som fått permanenta uppehållstillstånd under EU/EES-avtalet har kommit till Sverige i första hand av arbetsmarknadsskäl.

Beviljade permanenta uppehållstillstånd år 2000–2004

<i>Grund</i>	<i>Antal</i>	<i>Andel (%)</i>
Anhöriga	96 208	40
EU/EES-avtalet	46 408	23
Flyktingar eller motsvarande	39 580	17
Gäststudenter	23 177	10
Anhöriga till flyktingar	20 122	7
Adoptivbarn	4 110	2
Arbetsmarknadsskäl	1 806	1
<i>Totalt</i>	<i>231 411</i>	<i>100</i>

Källa: Migrationsverket.

Av dem som behöver ett uppehållstillstånd för att bosätta sig i Sverige är det nästan hälften som får tillstånd grundat på anknytning. Under perioden har 17 procent fått uppehållstillstånd av skyddsskäl.

3.1.2 Sverige är ett mångkulturellt samhälle

In- och utvandringen påverkar sammansättningen av landets befolkning på olika sätt. År invandringen större än utvandringen så ökar befolkningen i storlek och är invandrarna yngre än landets befolkning föryngras befolkningen. Detta är mätbara demografiska förändringar, men individer för också med sig egenskaper, färdigheter och värderingar som är svårare att mäta. Dessa är kopplade till individen och formade i det samhälle man kommer ifrån. Ju fler personer som invandrar, desto större genomslag får dessa personbundna egenskaper, färdigheter och värderingar. På samma sätt som man kan tala om värderingar och egenskaper som är personliga kan man också tala om sådant som är kopplat till en vidare grupp av personer: familjen, släkten, en religiös grupp, en åldersgrupp, en kultursfär etc. När detta blandas uppstår mångfald. Ibland talar vi om ett mångkulturellt samhälle när personer och grupper från olika kulturer lever tillsammans.

I Sverige är 12 procent av befolkningen född utomlands. Ytterligare knappt 4 procent har en utländsk bakgrund genom båda sina föräldrar. Sammantaget har alltså knappt var sjätte person som lever i Sverige någon grad av utländsk bakgrund.³ Utöver detta har ca 6 procent en förälder född utomlands. Om man går ytterligare ett steg bakåt i generationsleden så har ytterligare knappt 5 procent band med utlandet genom att minst en mor- eller farförälder föddes utomlands.⁴

Sveriges befolkning efter eget och föräldrarnas födelseland år 2003

	<i>Andel</i>	<i>Antal</i>
Födda utomlands	12,0	1 078 000
Födda i Sverige –		
med båda föräldrarna födda utomlands	3,5	315 000
med en förälder född utomlands	6,3	565 000
med båda föräldrarna födda i Sverige	78,2	7 018 000
<i>Totalt</i>	<i>100,0</i>	<i>8 976 000</i>

Källa: SCB.

Sverige är i dag ett mångkulturellt samhälle där 12 procent är födda utomlands. Ytterligare knappt 4 procent har utländsk bakgrund genom att båda föräldrarna är födda i ett annat land.

³ Knappt 50 000 personer av de utrikes födda är adopterade.

⁴ SCB (2004).

Globaliseringen med förbättrade kommunikationer, ökad information och en värld där avstånden har krympt har även medfört att fler nationaliteter nu finns representerade i Sverige. I dag finns det personer från i det närmaste alla av världens stater folkbokförda i Sverige.

Grunderna till utlänningars bosättning i Sverige har förändrats över tiden, vilket även medfört att sammansättningen av ursprungsländer har förändrats. För 30 år sedan kom de flesta av de utrikes födda i Sverige från Finland följt av Norge, Tyskland, Danmark samt forna Jugoslavien. Två av tre av de utrikes födda kom från Norden. I dag är fortfarande den största gruppen utrikes födda från Finland, men nu följt av forna Jugoslavien, Irak, Bosnien-Hercegovina samt Iran. Var fjärde utlandsfödd har sitt ursprung i Norden. Effekterna av arbetskraftsinvandring och grannskap har delvis ersatts av att personer sökt skydd från oroshärdar långtifrån Sverige.⁵

Det är stora regionala skillnader i var den utrikesfödda befolkningen bor i Sverige.⁶ Storstadsområdena dominerar som regioner för bosättning. Det är i dessa områden där de som invandrat tidigare bor och det är här många av de nyanlända väljer att bosätta sig. Förutom i storstadsområdena finns det några mindre kommuner där tidigare arbetskraftsinvandrare till verkstadsindustrin har bosatt sig, t.ex. Hallstahammar. Dessutom har några gränskommuner, där bosättnings- och arbetsmarknaden sträcker sig över gränsen, en hög andel utrikes födda, t.ex. Eda och Haparanda.

Kommuner med lägst andel utrikes födda återfinns dels i glesbygd, främst i Norrland, dels i kommuner i storstadsområden med stor andel höginkomsttagare.

Bosättningsmönstret för de utrikes födda speglar i mycket Sveriges moderna migrationshistoria. Spår av den stora nordiska arbetskraftsinvandringen på 1970-talet syns fortfarande i t.ex. kommuner i Bergslagens bruksorter. Flyktinginvandringen har satt sina spår i många storstadskommuner där landsmän har valt att bosätta sig i närheten av varandra för att ha tillgång till ett gemensamt språk, kultur, gemenskap, religion och utbud av efterfrågade varor. I olika kommuner är det skilda nationaliteter som dominerar bland de utrikes födda.

⁵ Se tabell 3.1.1 i bilaga 3 för en tabell med de 10 vanligaste ursprungsländerna för utrikesfödda.

⁶ Se tabell 3.1.2 i bilaga 3 för en lista över Sveriges samtliga kommuner uppdelade efter andelen utrikes födda.

3.1.3 Migrationens påverkan på Sveriges demografi

En hypotetisk beräkning visar att om vi inte hade haft den stora Amerikautvandringen så skulle Sveriges folkmängd 1930 ha varit 2,4 miljoner större än vad den faktiskt var (1,1 miljoner nettoemigranter och 1,3 miljoner barn och barnbarn till dem)⁷. En motsvarande beräkning visar att migrationens bidrag under de senaste knappa 60 åren till den svenska befolkningen i dag har varit i storleksordningen 1,8 miljoner personer. Vid beräkningarna har man tagit hänsyn till in- och utvandringen, dödlighet och barnafödande.⁸ Migrationens demografiska påverkan på en befolkning kvarstår under lång tid även genom de barn och senare barnbarn som en invandrare får.⁹ Den initiala förnyringen av befolkningen avklingar vartefter åren går.

3.1.4 Erfarenheter av tidigare arbetskraftsinvandring

Erfarenheter av arbetskraftsinvandring till Sverige kan dras från två tidsperioder, dels den arbetskraftsinvandring som skedde under perioden efter andra världskriget och fram till början av 1970-talet, dels den arbetskraftsinvandring som har skett under de senaste årtiondena med nu gällande regelverk. Migrationsutbytet med Norden, varav en stor del är relaterat till arbetsmarknaden, har till och från under de senaste åren varit omfattande.

*Arbetsmarknaden*¹⁰

Diskussionen om arbetskraftsinvandring har dels påverkats av konjunkturläget och huvudsakligen kretsat kring risken för arbetslöshet, dels kretsat kring risken för arbetskraftsbrist. Efter krigsslutet slöts avtal mellan Sverige och olika europeiska länder om s.k. kollektiv rekrytering av arbetskraft från bl.a. Italien och Ungern. Men denna form av kollektiva rekryteringar blev av relativt begränsad omfattning. Under början av 1950-talet infördes en annan form av kollektiv invandring av arbetskraft. Företagen fick anmäla sitt intresse för att rekrytera utländsk arbetskraft hos AMS,

⁷ Se diagram 3.1.1 i bilaga 3.

⁸ SCB (2004).

⁹ Se diagram 3.1.2 i bilaga 3 för ett diagram över det kalkylerade tillskottet av personer i den svenska befolkningen beroende på invandringen.

¹⁰ Avsnittet bygger på Lundqvist (2002) samt Lund och Ohlsson (1999).

som i sin tur samarbetade med motsvarande myndigheter i berörda länder. Hela processen med rekrytering av utländsk arbetskraft skedde i samråd mellan AMS, arbetsgivarna och arbetsmarknadens parter.

Genom den ekonomiska utvecklingen efter kriget uppstod en ökad efterfrågan på arbetskraft, främst inom industrin, vilket i sig medförde ett behov av arbetskraft från utlandet. Viseringskraven avskaffades för många länder, vilket underlättade för utlänningar att resa in i Sverige och söka arbete. Efter inresan kunde man sedan söka arbetstillstånd. En mindre reglerande behandling av uppehålls- och arbetstillstånd utvecklades som en följd av OECD:s arbetskraftstadga från år 1953. I och med den öppna nordiska arbetsmarknaden fick nordbor rätt att fritt resa in, bosätta sig och arbeta i ett annat nordiskt land utan särskilda tillstånd. Den icke-organiserade invandringen dominerades av personer från de nordiska länderna.

Under 1960-talet var den allmänna bilden att det fortfarande rådde brist på framför allt yrkesarbetare. Detta föranledde bl.a. AMS att förespråka en mer organiserad utomnordisk invandring. Eftersom konkurrensen om arbetskraft var hård inom Europa behövdes den spontana invandringen kompletteras med organiserade rekryteringar. Under mitten av 1960-talet försämrades den ekonomiska konjunkturen, vilket bl.a. resulterade i en minskad efterfrågan på arbetskraft och ökad arbetslöshet. För några av dem som befann sig tillfälligt i Sverige uppstod problem med bostadsbrist och därmed följande sociala problem. Många arbetskraftsinvandrare koncentrerades till stora arbetsplatser i orter där inte tillräckliga samhälliga resurser fanns för att möta deras behov. Det fanns också grupper som stod utanför arbetsmarknaden, främst gifta kvinnor, arbetshandikappade och äldre. Det behövdes åtgärder för att ta tillvara dessa resurser på arbetsmarknaden. År 1967 avskaffades dåvarande system för arbetskraftsinvandring och utländska, icke nordiska, arbetssökande måste återigen söka arbetstillstånd innan inresa till Sverige.

Arbetsgivarna och de fackliga organisationerna hade olika argument kring behovet av arbetskraftsinvandring. Under efterkrigstiden blev invandringen främst ett sätt att lösa rekryteringsproblemen inom industrin. Arbetsgivarna såg det som en möjlighet att invandringen skulle kunna minska konkurrensen om arbetskraft och motverka löneglidningar pga. brist på arbetskraft. Svenska arbetsgivarföreningen (SAF) förespråkade en svensk arbetsmark-

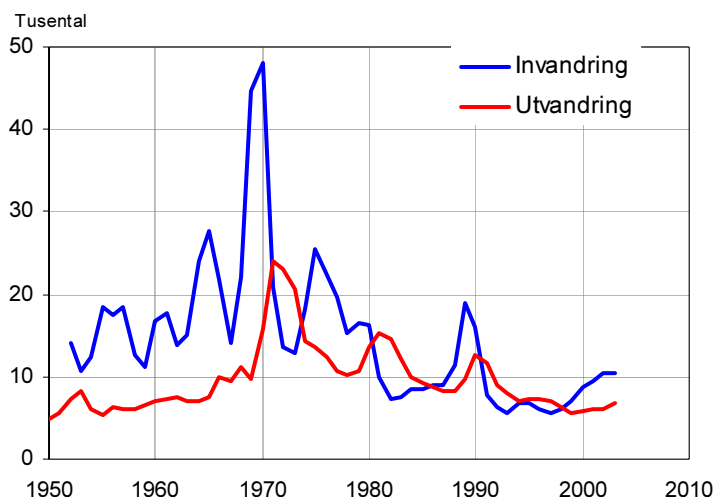
nad med fri rörlighet för arbetskraften, dvs. ett system som liknar dagens fria marknad inom EU.

De fackliga organisationerna, främst inom LO, ändrade inställning till arbetskraftsinvandring under mitten av 1960-talet, vilket delvis var en effekt av konjunkturedgången. Det var också främst LO:s medlemsgrupper som konkurrerade om arbetstillfällena med invandrarna. LO ansåg att man i första hand skulle integrera de invandrare som redan fanns i landet och vidta åtgärder för att invandringen inte skulle tränga undan inhemsk arbetskraft, främst gifta kvinnor, äldre och arbetshandikappade. LO befarade även att invandrare kunde riskera hamna i arbetsförhållanden med sämre löner och anställningsvillkor än den inhemska arbetskraften. Enligt LO kunde invandring som sådan motverka nödvändiga strukturomvandlingar på arbetsmarknaden. LO:s synsätt var att ökad jämställdhet och minskade löneskillnader mellan olika arbetargrupper förutsatte en ekonomisk strukturomvandling, så att produktivitetsskillnader mellan branscher skulle kunna utjämnas.

Den nordiska arbetsmarknaden har fungerat som en buffert när länderna befunnit sig i olika ekonomiska konjunkturer

Den öppna nordiska arbetsmarknaden har gjort det möjligt, åtminstone när de ekonomiska konjunkturerna inte är inne i samma fas, att lindra obalanserna något på arbetsmarknaden. Det mest välkända, och mest omfattande, exemplet är invandringen av nästan 100 000 finländare åren 1969 och 1970. Det har ibland beskrivits som om de båda arbetsmarknaderna fungerade som kommunicerande kärl. I samband med oljekrisen och därmed ekonomisk nedgång i Danmark i mitten av 1970-talet flyttade många danskar till Sverige. När det var brist på arbetstillfällen i Norge i slutet av 1980-talet flyttade norrmän hit. I början av 1990-talet i samband med brist på arbetstillfällen i Sverige fördubblades utflyttningen av svenskar till Norge. Ett vanligt mönster inom den nordiska arbetsmarknaden är att många flyttar hem igen när tillfälle ges.

Migration av medborgare från de nordiska länderna till och från Sverige



Källa: SCB (2004).

Den öppna nordiska bostads- och arbetsmarknaden har lett till en omfattande in- och utvandring av nordbor. En stor invandring under några år har lett till en stor återutvandring några år senare när tillgången till sysselsättningen blivit bättre i hemlandet.

Den öppna nordiska arbetsmarknaden kan också ses som ett exempel på hur två länders arbets- och bostadsmarknader i gränsområden kan fungera som en gemensam större lokal arbetsmarknad. Ny statistik som Nordiska ministerrådet¹¹ har tagit fram visar att 25 000 personer pendlar över en riksgräns i Norden för att arbeta. Av dessa är 77 procent svenskar och de allra flesta (13 300 personer) av dem pendlar till Norge. Även till Danmark sker en del pendling (4 700 personer), medan pendlingen till Finland mätt i siffror är liten. Däremot kan pendlingen vara stor på en lokal arbetsmarknad som t.ex. Haparanda. Knappt 4 500 nordbor, framförallt finländare och normmän arbetspendlar till Sverige.

¹¹ Nordiska Ministerrådet (2005).

Naturalisation

Många av dem som har kommit till Sverige för att arbeta och skapa en ny framtid för sig själva och sin familj har också stannat i Sverige och blivit svenska medborgare. Det finns två mönster i processen (naturalisation) att bli svensk medborgare. För det första påverkar vistelsetiden i Sverige. Ju längre man har bott i Sverige desto större är benägenheten att ta steget och bli svensk medborgare.¹² För det andra påverkas benägenheten av vilket ursprungsland man kommer ifrån. En annan viktig fråga är vad den enskilde vinner på att byta medborgarskap. Om man kommer från ett annat land inom EU är benägenheten till naturalisation låg, medan benägenheten är hög om man kommer från ett land där man har mycket att vinna på en naturalisation. Det svenska medborgarskapet kan i många fall bl.a. ge andra möjligheter till resande och att arbeta i andra länder än vad det ursprungliga medborgarskapet medger.

Möjligheten till att ha dubbelt medborgarskap infördes år 2001. För en enskild invandrare torde möjligheterna att kunna inneha dubbelt medborgarskap enbart innebära fördelar. Vid konkurrens mellan länder om arbetskraft kan möjligheten till dubbelt medborgarskap vara en konkurrensfördel. Allt fler länder accepterar nu dubbelt medborgarskap.

Migration

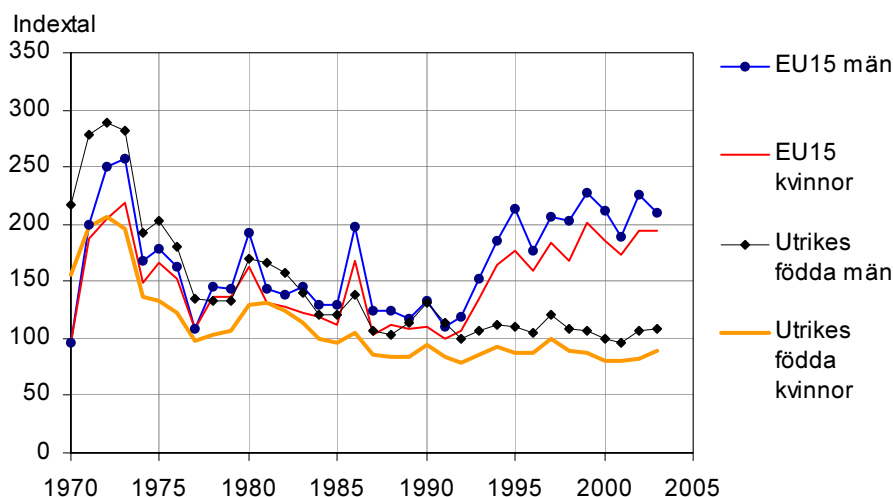
En invandrare som kommer till Sverige av arbetsmarknadsskäl har ett delvis annat migrationsmönster än de som har kommit för att söka skydd eller för familjeåterförening. Flyttar man av arbetsmarknadsskäl är benägenheten större att man efter relativt kort tid lämnar Sverige. I många fall kan anknytningen till hemlandet vara starkare än för andra invandrare och intentionen med flyttningen kan redan från början vara att den är begränsad i tiden. I många fall kan även anställningen i Sverige vara tidsbestämd.

För att förstå hur de som migrerar av arbetsmarknadsskäl flyttar kan man som en approximation se hur nordiska medborgare och medborgare från medlemsstater i EU (EU15) har flyttat. De allra flesta av dem faller under kategorin arbetskraftsinvandrare. Män från Norden återutvandrare i ungefär dubbelt så stor utsträckning

¹² Tiden för permanent bosättning (hemvistvillkoret) i Sverige innan en person kan söka svenskt medborgarskap är minst fem år och för flyktingar eller statslösa fyra år. För en medborgare i ett nordiskt land är kravet på vistelsetid två år.

som alla utrikes födda gör. För nordiska kvinnor är benägenheten lägre än för männen. Efter det att Sverige blev medlemmar i EU har flyttningsmönstret med EU15 förändrats. Efter medlemskapet är migrationsutbytet med dessa länder enklare och det är mindre komplicerat att flytta till Sverige för att arbeta under en period. Sedan medlemskapet har medborgarna i EU15 i stort sett samma återutvandringsmönster som nordbor. Även medborgare i EU15 är dubbelt så benägna att flytta från Sverige som genomsnittet för alla utrikes födda.

Återutvandring bland personer från EU15-staterna exklusive nordbor jämfört med samtliga utrikes födda



Källa: SCB (2004).

Anmärkning: Index 100 = Återutvandring åren 1985–1989 för samtliga utrikes födda.

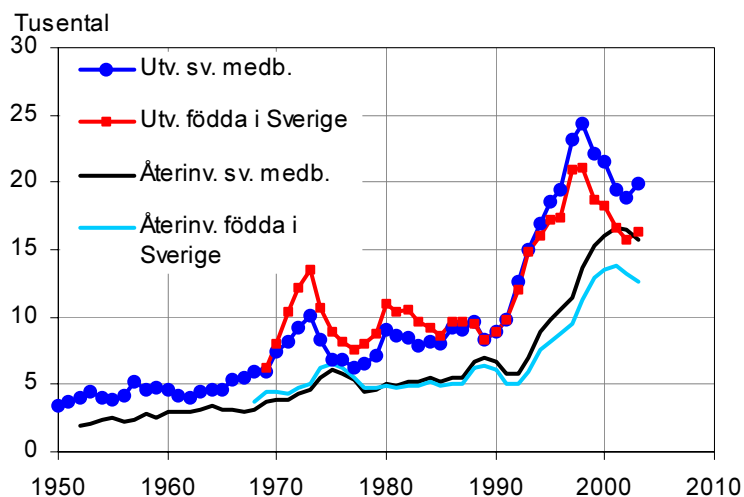
Sveriges medlemskap i EU förändrade delvis flyttningsmönstret. Det blev lättare att flytta till Sverige under en kortare tid och många av dem som kom av arbetsmarknadsskäl flyttade efter några år hem igen. Medborgarna i EU15 har nu samma flyttmönster som nordbor.

In- och utvandrarerna från Norden och EU15 indikerar att arbetskraftsinvandrare, i jämförelse med andra kategorier invandrare, skiljer sig åt i sin benägenhet att flytta från Sverige. Invandrare som har flyttat till Sverige av arbetsmarknadsskäl lämnar Sverige i större utsträckning än andra invandrare.

3.1.5 Svenska medborgares rörlighet över nationsgränserna

En utveckling över tiden är att en allt större andel av in- och utvandringen till och från Sverige består av svenskar. Av den totala invandringen under de senaste tio åren uppgår andelen återvändande svenskar som regel till en fjärdedel. Gruppen svenska medborgare, i vilken naturaliserade ingår, har en högre rörlighet än gruppen födda i Sverige. De naturaliserade har under senare år utgjort i storleksordningen en femtedel av de migrerande svenska medborgarna.

Utvandring och återinvandring av svenskar



Källa:SCB (2004).

I början av 1990-talet förändrades svenskarnas flyttmönster radikalt. Arbetsmarknaden var besvärlig i Sverige samtidigt som det var enklare, rent praktiskt, att flytta ut till en annan EU-stat. Utvandringen medförde också en återinvandring till Sverige. Ut- och invandringens nära samband visar att flyttningen för många är temporär.

Det var först på 1990-talet som svenskarnas utvandringmönster förändrades radikalt. Bakgrunden till trendbrottet förklaras främst av tre faktorer. För det första hade ungdomar mycket svårt att få arbete under den ekonomiska krisen på 1990-talet och många valde därför att söka arbete eller studera utomlands. För det andra expanderade de multinationella företagen kraftigt under 1990-talet och flera svenskar erbjöds arbeta utomlands några år. För det tredje

fick svenska medborgare i och med inträdet i EU tillgång till den gemensamma europeiska arbetsmarknaden, något som tidigare bara varit möjligt för svenska medborgare i förhållande till våra nordiska grannländer. Historiskt sett flyttar också svenskar främst till de nordiska grannländerna, följt av EU-staterna och Nordamerika.

Den vanligaste destinationen för svenskar bland EU-staterna är Storbritannien.¹³ Det finns dock anledning att tro att antalet utvandrande svenskar är underskattat i statistiken och att det är betydligt fler som flyttar. Efter en jämförelse av migrationsstatistiken mellan några europeiska länder på mitten av 1990-talet visade det sig att t.ex. Storbritannien redovisade dubbelt så många inflyttade svenskar som Sverige redovisade utflyttade. Detta kan bero på att många personer lämnar Sverige med avsikt att bosätta sig en kortare tid i utlandet och har kvar sin adress i Sverige, vilket medför att de räknas som bosatta i landet och aldrig registreras som utflyttade. Följaktligen registreras dessa personer inte heller som inflyttade när de återvänder. Enligt en uppskattning av SCB bor det mellan 280 000-300 000 svenskar utomlands.¹⁴

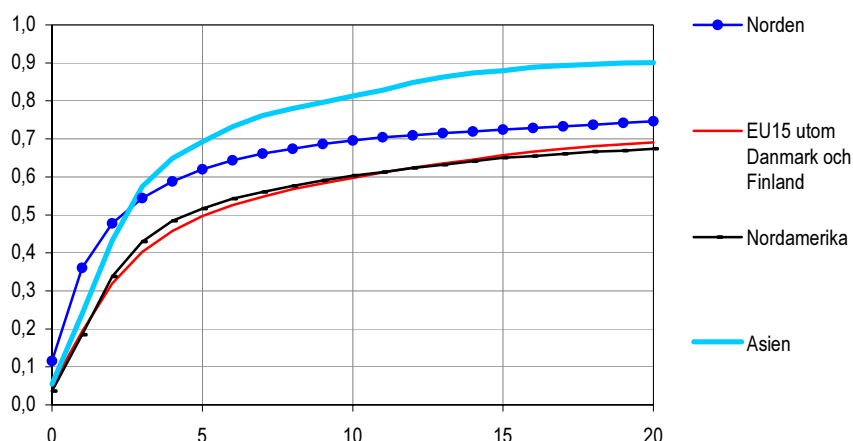
Under en lång tid har ca två tredjedelar av alla utvandrade personer födda i Sverige återvänt. Beroende på föräldrarnas bakgrund skiljer sig dock mönstret åt. De personer som utvandrar och där bägge föräldrarna är födda i Sverige har en större benägenhet att återvända än dem som har en eller båda föräldrarna födda utomlands. Av gruppen där båda föräldrarna är födda i Sverige återinvandrar fyra av fem medan gruppen med en eller båda föräldrarna födda utomlands återvänder bara varannan person till Sverige.

Vart man flyttat har betydelse för när och om man återvänder till Sverige igen. De personer som flyttar till Nordamerika och EU15, förutom Danmark och Finland, återvänder i mindre omfattning än de som flyttar till våra nordiska grannländer och Asien.

¹³ Se tabell 3.1.3 i bilaga 3 för tabell över de 20 populäraste länderna på 1990-talet för utvandrade svenskar.

¹⁴ SCB (2004).

Akkumulerad återinvandring av personer födda i Sverige efter fyra utflyttningsområden



Källa: SCB (2004).

Av de svenskfödda som utvandrar till Asien återvänder nästan alla efter ett antal år utomlands. Efter 20 år har 90 procent återvänt. Av dem som flyttar till Norden så har nästan 50 procent återvänt redan efter två år utomlands.

3.2 Sverige som medlem i EU

Sveriges anslutning till Europeiska unionen har stor betydelse i flera avseenden. Den fria rörligheten av personer som är bosatta inom unionen påverkar utbudet av arbetskraft i Sverige i dag och i framtiden. Framtida utvidgningar av EU förändrar ytterligare storleken på den gemensamma arbetsmarknaden och migrationsströmmarna. Politiska ambitioner att finna gemensamma lösningar för arbetskraftsinvandring till EU finns, vilket även påverkar Sveriges politik.

3.2.1 Den fria rörligheten

Grundstenarna i EU:s bygge av en gemensam inre marknad är fri rörlighet mellan medlemsstaterna av kapital, varor, tjänster och personer. Under senare tid har regelverket ändrats för att även åstadkomma fri rörlighet av medborgare från tredjeland. Redan vid bildandet av EU har det dock varit fri rörlighet för medborgare i medlemsstaterna, vilket har gjort att man har kunnat bosätta sig i

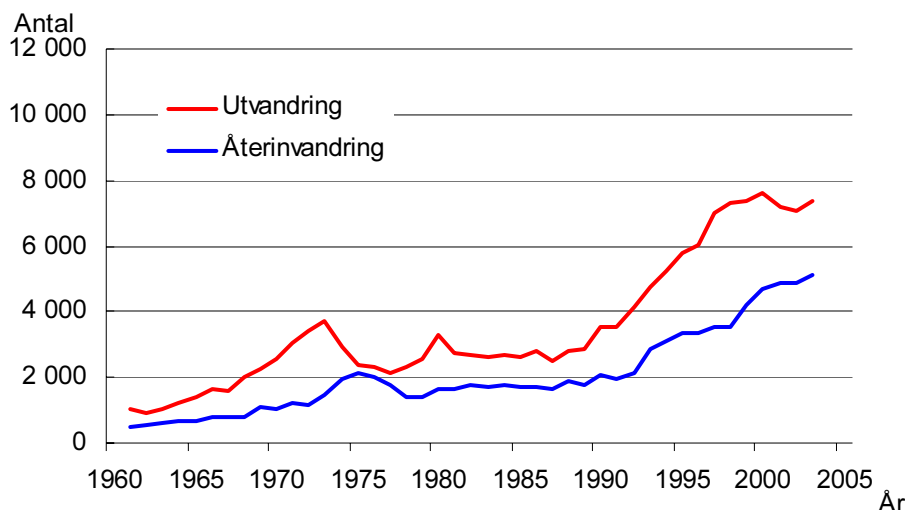
ett annat medlemsstat. Trots denna legala möjlighet att flytta till en annan av unionens medlemsländer så är det en liten andel av befolkningarna som har utnyttjat denna rätt. Statistiken är inte fullständig, men i storleksordningen 1–2 procent av medborgarna i EU (EU15) var bosatta i ett annat EU-land.¹⁵

I och med att Sverige blev medlem i EU förändrades migrationen till och från övriga EU. Under 1980-talet flyttade ca 2 000 svenska medborgare årligen till EU (exklusive Danmark). Redan i början av 1990-talet var det dubbelt så många och efter Sveriges tillträde till EU flyttar årligen ca 7 000 svenskar till en annan EU-stat (exklusive Danmark och Finland). De flesta svenska medborgare flyttar efter en tid tillbaka till Sverige. Uppskattningsvis två av tre återvänder. Av dem, varav många är ungdomar, som flyttar till Storbritannien återvänder tre av fyra.

Även migrationen av medborgare från andra länder, om vi bortser från danskar och finländare, ökade i och med det svenska medlemskapet. Med utgångspunkt från en låg nivå har antalet invandrare fördubblats och är nu ca 5 000 personer per år. Återutvandringen från Sverige har ökat. Tre av fyra tidigare inflyttare lämnar Sverige efter en period här.

¹⁵ Se tabell 3.2.1 i bilaga 3.

Svenska medborgares flyttning till EU15 utom Norden



Källa: SCB (2004).

Sveriges medlemskap i EU har medfört att svenska medborgare nästan fördubblat sitt migrationsutbyte med övriga EU (utom Norden).

3.2.2 EU:s senaste utvidgning och övergångsregler rörande fri rörlighet av personer

Innan utvidgningen hade EU15 tillsammans ca 376 miljoner medborgare, varav ca 210 miljoner i arbetsför ålder (15–64 år). Utvidgningen med tio medlemmar innebar bl.a. en befolkningsökning på drygt 70 miljoner personer. Genom medlemskapet blev de nya medlemsstaterna en del av EU:s inre marknad och en del av den gemensamma arbetsmarknaden. Samtidigt har de nya medlemsstaterna en demografisk struktur som liknar övriga medlemsstaters och är på sikt i behov av att själva behålla sin befolkning. Ungefär 50 miljoner av de drygt 70 miljonerna är i arbetsför ålder.

EU:s utvidgningar har haft olika karaktär. På 1980-talet tillkom Grekland, Spanien och Portugal, och i praktiken Östtyskland genom återföreningen med Västtyskland. Därefter blev Sverige, Finland och Österrike medlemmar år 1995. Ingen av dessa utvidgningar var dock så omfattande som den senaste. Det rör sig om fler människor och delvis stora skillnader i fråga om samhällsstruktur, ekonomi, lönenivåer, sysselsättning och arbetslöshet.

Flertalet av de gamla medlemsstaterna valde vid den senaste utvidgningen att införa någon form av övergångsregler vad gällde fri rörlighet av personer. Genom förhandlingarna gavs möjligt att välja om man från början ville öppna sin nationella arbetsmarknad för medborgare från de nya EU-staterna eller begränsa tillträdet bl.a. genom nationella regler och bilaterala avtal. Övergångsreglerna, som inte rör Cypern och Malta, kunde utformas på lite olika sätt utifrån ett par huvudalternativ.

Det första huvudalternativet innebär att landet fortsätter att tillämpa nationella bestämmelser i förhållande till medborgare från de nya EU-staternas rätt till anställning. Tillträdet till den egna arbetsmarknaden kan begränsas i önskad utsträckning och reglerna kan under de första åren efter anslutningen anpassas efter läget på arbetsmarknaden. Reglerna får dock inte göras mer restriktiva efter anslutningen (om inte skyddsklausulen kan återopas, se nedan). Redan från dagen för anslutningen gavs arbetstagare från de nya länderna företräde framför arbetskraft från länder utanför EU. Innan två år har gått från anslutningen måste landet göra en anmälan till kommissionen för det fall undantaget skall behållas i ytterligare högst tre år. Någon särskild motivering behövs inte för de fem första åren. Vill landet behålla undantaget i ytterligare högst två år måste det i anmälan till kommissionen kunna motiveras med att landets arbetsmarknad hotas av allvarlig störning. Efter såväl år tre som fem finns också en möjlighet för det land som antingen inte gjort någon anmälan eller beslutat att tillämpa fri rörlighet att återopa en skyddsklausul. Den innebär att om störningar på arbetsmarknaden uppstår på grund av den fria rörligheten, vilka allvarligt kan hota levnadsstandarden eller sysselsättningsnivån i en viss region eller visst yrke, kan man få rätt att hindra arbetstagare från att söka sig till regionen eller yrkesområdet.

Den arbetstagare som fått arbetstillstånd har rätt att ta med sig sin familj¹⁶. Under övergångsperioden finns vissa begränsade möjligheter att inskränka tillträdet till arbetsmarknaden för de familjemedlemmar som inte är medborgare i något av de gamla EU-länderna.

Det andra huvudalternativet innebär att landet tillämpar fri rörlighet utan åtskillnad för samtliga medborgare i någon EU-stat. Den ovan nämnda skyddsklausulen kan dock återopas även i detta fall.

¹⁶ Enligt bestämmelserna i EG-förordning 1612/68.

Inställningen från svensk sida

Den svenska regeringens ståndpunkt var från början att den brist på arbetskraft som kan uppstå inom vissa branscher bör kunna avhjälpas inte bara i Sverige eller inom EU, utan också från de nya medlemsstaterna. Under utvidgningsförhandlingarna uttryckte regeringen sin positiva inställning till att kandidatländerna införlivades och argumenterade för fri rörlighet av personer redan från anslutningsdagen.

Regeringen tillsatte sedan, under förhandlingarna, en utredning för att kunna avgöra hur tillträdet till den svenska arbetsmarknaden skulle se ut för de nya medlemsstaterna. Utredningen lämnade sitt betänkande¹⁷ i januari 2003. Förslaget innebar i korthet att en ökad migration från de nya medlemsstaterna inte ansågs utgöra några problem för den svenska arbetsmarknaden, men att vissa övergångsregler skulle införas för att sätta upp hinder för ev. missbruk av den svenska välfärden. Det lämnades också förslag på åtgärder för att undvika risken för snedvriden konkurrens på arbetsmarknaden. Regeringen föreslog i mars 2004 riksdagen att särskilda regler skulle införas under en övergångsperiod,¹⁸ men riksdagen fattade den 28 april 2004 beslut om att inte införa några sådana.

I samband med debatten kring övergångsreglerna, och mot bakgrund av en eventuell ökande rörlighet från de nya medlemsstaterna, bedömde regeringen att det är angeläget att noggrant följa utvecklingen av situationen på arbetsmarknaden och i arbetslivet. Vissa uppdrag har därför givits till olika myndigheter och organisationer.

3.2.3 Utredningar och uppdrag med anledning av utvidgningen

Migrationsverket har fått i uppdrag dels att månadsvis sammanställa statistik över utvecklingen av antalet arbetstillstånd till Sverige enligt EES-avtalet, dels att se över möjligheten till ökad kontroll av anställningsbevis i samband med beviljande och förlängning av uppehållstillstånd. Verket har konstaterat att förutsättningarna för att betraktas som arbetstagare respektive företagare är preciserade i EG-rätten och att utrymmet för kontroll och särskild

¹⁷ SOU 2002:116.

¹⁸ rskr. 2003/04:119.

prövning är mycket begränsat. Verket har också tagit fram en särskild blankett för att få in ett bättre beslutsunderlag och har påbörjat ett samarbete med Skatteverket för att förbättra kontrollen i samband med tillståndsgivning samt skatte- och bokföringskontroll.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har fått ett uppdrag att kvartalsvis redovisa omfattningen av EU-intyg hänförliga till EG-förordning 1408/71. Förordningen upptar bestämmelser om rätten till ersättning, om tillgodoräknande av arbete och försäkringstid medlemsstaterna emellan. Förordningen reglerar även möjligheterna att ta med sig fortsatt arbetslöshetsersättning upp till tre månader när man söker arbete i nytt land (s.k. export). Den första kvartalsrapporten för år 2005 visar, liksom de närmast föregående, att mycket få ärenden gäller förhållandet till de nya medlemsstaterna. De flesta ansökningarna kom från medborgare i Storbritannien, Spanien och Norge.

Försäkringskassan fick i uppdrag att följa utvecklingen av utbetalningen av svenska familjeförmåner enligt samma EG-förordning till medborgare från de nya EU-staterna. Uppdraget slutredovisades den 31 mars 2005 och slutrapporten anger att det finns endast ett mindre antal ärenden som är familjeförmånsärenden och att det oftast gäller ett annat nordiskt land. Med tanke på den korta tid som gått sedan utvidgningen anses det dock för tidigt att dra några slutsatser om effekten på längre sikt och en fortsatt studie förordas. En projektgrupp tillsatt inom Socialdepartementet rapporterade också den 30 november 2004 om hur det svenska socialförsäkringssystemet fungerar i internationella förhållanden.

Socialstyrelsen kommer i juni 2005, i samband med att årsstatistik publiceras, kunna rapportera hur många medborgare från de nya medlemsländerna som sökt och beviljats ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). En utredning om bl.a. möjligheterna att begränsa rätten till sådant bistånd för vissa medborgare i annan EU-stat lämnade i maj 2005 ett förslag på en begränsningsregel i socialtjänstlagen.¹⁹ Medborgare från de nordiska länderna omfattas inte av begränsningsregeln. Utredningen föreslår att en medborgare i annan EU-stat och dennes familjemedlemmar som vistas i Sverige som huvudregel inte skall ha rätt till bistånd under de tre första månaderna här. Regeln skall dock inte gälla för arbetstagare eller egenföretagare eller deras familjemedlemmar

¹⁹ SOU 2005:34.

(eller för personer som behåller sådan ställning på grund av t.ex. ofrivillig arbetslöshet). För arbetsökande från annan EU-stat går förslaget längre. Någon rätt till bistånd kommer som huvudregel inte att finnas under den tidsperiod på sex månader som medborgaren i en EU-stat söker arbete i Sverige. För såväl arbetsökande som andra skall dock rätt till bistånd alltid finnas i akuta nödsituationer. Förslaget är anpassat till EG:s direktiv om fri rörlighet som skall vara genomfört i svensk rätt senast den 30 april 2006 (se 3.2.6).

Arbetsmiljöverket har analyserat vilka problem som kan uppstå i samband med utvidgningen med avseende på tillsynen av arbetsmiljön. Det konstateras att utländska företag och företagare utan känd adress eller bosättning i Sverige ofta återfinns i riskutsatta branscher. Verket anser att tillsynen måste ges ökade resurser för att säkerhetsnivån skall kunna upprätthållas och har bl.a. föreslagit att behovet av ett särskilt beställaransvar för t.ex. byggföretag som anlitar sådana företag skall utredas.

En arbetsgrupp inom Näringsdepartementet tillsattes för att följa utvecklingen på arbetsmarknaden efter utvidgningen. Gruppen skall sammanställa och analysera information från myndigheter och organisationer. En utredning om möjlighet till bättre bevakning av kollektivavtal, även då en facklig organisation saknar medlemmar på en arbetsplats, har tillsatts.²⁰ Uppdraget skall redovisas den 31 oktober 2005. En interdepartemental grupp har också tillsatts för att överväga åtgärder som har med svartarbete i hushållen att göra, t.ex. att ändra omfattningen av skyldigheten att betala arbetsgivaravgifter och göra avdrag för preliminär skatt.

Skatteverket fick i uppdrag att redogöra för kontrollen såväl vid utfärdandet av F-skattsedel för medborgare från EU10, som av dem som redan innehar sådan. Verket föreslog bl.a. att tidsbegränsad F-skatt skall kunna utfärdas i vissa fall och att samarbetet inom EU/EES avseende informationsutbyte förbättras. Verket kommer att fortsätta arbeta med att ta fram rutiner för kontrollen.

²⁰ Dir. 2004:98.

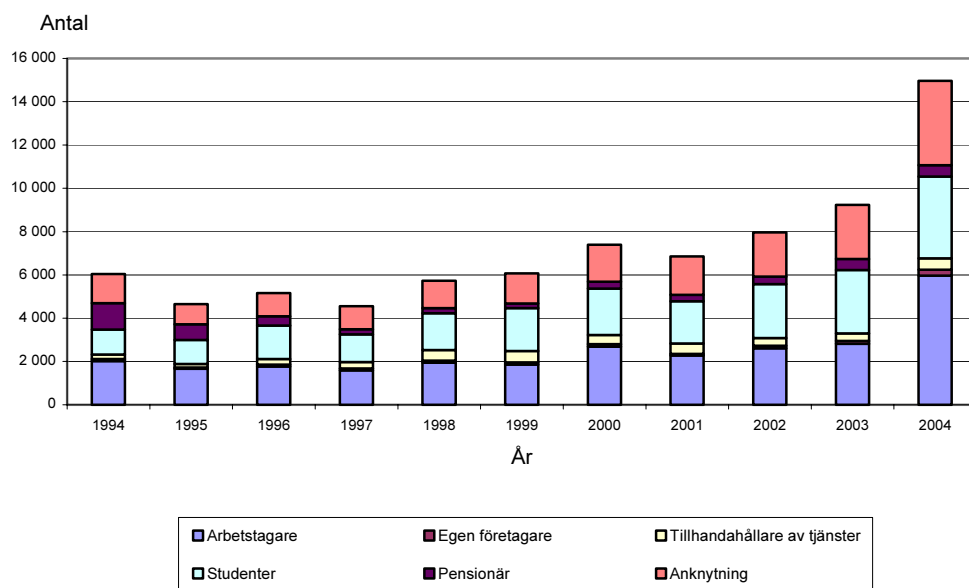
3.2.4 Utvidgningens påverkan på rörligheten

Det råder fortfarande stor osäkerhet om hur utvidgningen kommer att påverka arbetskraftens rörlighet inom Europa och arbetsmarknaden i Sverige. Den gängse uppfattningen är att det inte kommer att bli någon omfattande migration av arbetskraft från de nya EU-staterna. Enligt en rapport från Dublin Institutet²¹, uppskattas att ca 1 procent (220 000 personer) av befolkningen från de nya medlemsländerna kommer att flytta till en annan medlemsstat. Rapporten visar också att de typiska framtida flyttarna från de nya medlemsstaterna är unga och välutbildade. Runt 2–3 procent av de i åldern 15–18 år svarade att de planerar att flytta från sitt hemland. Arbetslöshet som skäl för utvandring uppgick till ca 2 procent. En av slutsatserna är att utvidgningen kommer att innebära positiva möjligheter för EU15 att få tillgång till kvalificerad arbetskraft, vilket i sig kommer att öka konkurrensen om den välutbildade arbetskraften i ett alltmer åldrande EU. En negativ aspekt är risken för s.k. brain drain i de nya staterna.

År 1994 beviljades i Sverige totalt 6 040 uppehållstillstånd enligt EES-avtalet och detta hade år 2004 ökat till knappt 15 000. Nästan 6 000 av dem fick uppehållstillstånd som arbetstagare, medan ca 3 400 tillstånd gavs för vardera kategorin studier och anknytning. De medborgare från en EU-stat som vistats i Sverige under kortare tid än tre månader, finns inte med i statistiken eftersom de inte behöver ansöka om uppehållstillstånd.

²¹ Undersökningen är baserad på data från Eurobarometern. Undersökningen genomfördes i de 13 kandidatländerna under våren 2002. Dublin Institutet (2004).

Antalet beviljade uppehållstillstånd i Sverige enligt EU/EES-avtalet år 1994–2004



Källa: Migrationsverket.

Antalet beviljade uppehållstillstånd har ökat sedan Sverige anslöt sig till EES-avtalet 1994. Förändringen är störst mellan år 2003 och 2004, vilket till stor del kan förklaras med den senaste utvidgningen av unionen.

Ungefär dubbelt så många ansökningar om uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl kom från de nya medlemsländerna under tiden maj–december 2004²² jämfört med under motsvarande tid 2003²³. Ungefär 90 procent av alla som sökte fick tillstånd år 2004. Det är dock vanskligt att jämföra statistik avseende antal medborgare från de nya medlemsstaterna i EU som år 2003 ansökte om arbetstillstånd av arbetsmarknadsskäl enligt nationella regler för tredjelandsmedborgare, med statistik avseende antal personer från samma länder som år 2004 ansökt om uppehållstillstånd som arbetstagare enligt nationella regler för unionsmedborgare, eftersom det rör sig om helt olika regelsystem.

När det gäller medborgare från de nya medlemsstaterna är det enligt uppgift från Migrationsverket tillstånd avseende bygg-

²² Se tabell 3.2.2 i bilaga 3.

²³ Se tabell 3.2.3 i bilaga 3.

branschen, jord- och skogsbruk och trädgårdsnäring som dominerar. Tillstånd rörande byggbranschen dominerar i Stockholmsområdet, medan jordbruk och trädgårdsnäring dominerar i södra Sverige. Trädgårdsnäringen och jordbruket har många säsongsarbetande och här finns det ett stort mörkertal vad gäller de korta anställningarna upp till tre månader. Mycket tyder på att de som tidigare haft säsongarbetstillstånd även i framtiden kommer hit och arbetar under säsongen, men med den skillnaden att de nu inte behöver något arbetstillstånd. I övrigt är det lokalvård, restaurangarbete och diverse andra, i regel mindre kvalificerade arbeten, som förekommer. Arbete som au-pair är förhållandevis vanligt och medborgare från de baltiska staterna dominerar i de ärendena.

Det förekommer lokala avvikelser. I exempelvis Uppsala dominerar anställda vid universitetet och då rör det sig framför allt om doktorander och forskare, men även läkare och tandläkare.

3.2.5 Kommande utvidgningar

EU står sannolikt inför ytterligare förändringar inom en snar framtid. Bulgarien och Rumänien förväntas kunna bli medlemmar från och med år 2007 och Turkiet skall inleda förhandlingar med EU senast den 3 oktober 2005. Även Kroatien och Makedonien har ansökt om medlemskap. För att få inleda förhandlingar krävs att de kan anses uppfylla EU:s politiska, sociala och ekonomiska kriterier (de s.k. Köpenhamnskriterierna). EU:s yttre gräns förändras följaktligen med utvidgningarna. Sedan maj 2004 är Vitryssland, Ukraina, Rumänien, Serbien och Montenegro samt Kroatien nya gränsländer och gränsen mot Ryssland har blivit längre och hanteras av fler medlemsstater.

Om även Bulgarien, Rumänien och Turkiet blir EU-medlemmar ökar EU:s befolkning med ytterligare ungefär 100 miljoner personer, från Turkiet 70 miljoner, Rumänien 22 miljoner och Bulgarien 8 miljoner. Det rör sig således om ett stort tillskott i förhållande till nuvarande folkmängd på ca 455 miljoner fördelat på 25 länder.

Vilken inverkan en sådan utvidgning skulle kunna få mer specifikt för Sveriges del är naturligtvis, på samma sätt som det fortfarande är beträffande den senaste utvidgningen, svårt att bedöma. I dessa länder är också arbetslösheten relativt hög och det är ofta personer under 25 år som är värst drabbade av detta. Men i vilken utsträckning det kommer att medföra ett tillskott till den svenska

arbetsmarknaden är osäkert. Storleken och integrationen av den i Sverige boende befolkningen med ursprung i dessa länder påverkar även den framtida invandringen. En ökad rörlighet till EU i stort, där t.ex. Tyskland kan tänkas bli ett stort mottagarland, lär dock i varje fall på längre sikt leda till invandring även till övriga EU-stater. Även den svenska arbetsmarknaden kan antas påverkas.

3.2.6 Arbetet hittills inom EU med arbetskraftsinvandring

Fri rörlighet för personer är en av de grundläggande tankarna bakom EU. Sedan länge finns ett omfattande regelverk för hur rörligheten kan se ut för medborgare i medlemsstaterna. Men även arbetet med att harmonisera det som gäller förhållanden för tredjelandsmedborgare har pågått länge och det arbetet har under de senaste åren intensifierats.

År 1997 lanserades den europeiska sysselsättningsstrategin. Det är det viktigaste medlet för att nå Lissabonstrategins (se nedan) mål för sysselsättning och arbetsmarknad. Strategin innebär en årlig samordningsprocess med mål och riktlinjer för sysselsättningspolitiken, nationella handlingsplaner, en gemensam rapport om sysselsättning och rekommendationer till medlemsländerna. Förbättrad, och slutligen full sysselsättning, är viktiga del- respektive slutmål. Riktlinjerna, som är tio till antalet, handlar framför allt om att på olika sätt göra det attraktivt för arbetsgivare att anställa och för arbetstagare att arbeta, samt att få ett på olika sätt jämställt deltagande i arbetslivet.

De rekommendationer²⁴ som Europeiska unionens råd gav Sverige för 2004 var att bättre gynna tillväxten av små och medelstora företag, i synnerhet genom att minska de administrativa bördorna. Insatser behövs även för att motverka det ökande antalet långtidssjukskrivna genom arbetsinriktade lösningar och förbättrade arbetsvillkor. För att höja sysselsättningen behövs åtgärder för att öka drivkraften till arbete och minska orsaker som gör att en del hellre stannar utanför arbetskraften. Sverige rekommenderas även att bättre följa upp resultaten av de insatser som görs för att integrera invandrare i arbetskraften. Vidare rekommenderas att satsningar görs för att minska antalet ungdomar som lämnar skolan i förtid, samt förbättra möjligheterna till utbildning för personer med kort utbildning och för personer utanför arbetskraften. In-

²⁴ Regeringskansliet (2004).

satser behövs även för att motverka brist på arbetskraft och risken för flaskhalsar inom vissa sektorer. Matchningen mellan utbudet och efterfrågan på arbetskraft måste bli effektivare.

I och med att Amsterdamfördraget trädde i kraft år 1999 har strävandena att samarbeta i rättsliga och inrikes frågor, inte minst invandrings- och asylfrågor, förstärkts. Det har följts av Europeiska rådets uttalanden (t.ex. i Tammerfors samma år), program, riktlinjer och meddelanden om invandringspolitiken, allt för att nå ett gemensamt regelverk för tredjelandsmedborgares rättsliga ställning och ge dem rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med de för medborgare i EU-stater.

Under år 2000 lanserades Lissabonstrategin, EU:s strategi för att det kommande decenniet bli ”världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning”. Betydelsen av att integrera de tredjelandsmedborgare som kommer till EU, liksom vikten av att snabbt anta de olika förslag till lagstiftning som kommissionen lagt fram, har betonats.

Flera av kommissionens förslag har också antagits. Det gäller för det första ett direktiv om rätten till familjeåterförening. Det behandlar inte primärt sysselsättning, men upptar bestämmelser av intresse även på detta område. Den tredjelandsmedborgare som beviljas uppehållstillstånd som anhörig skall ha samma rätt som referenspersonen att få tillträde till bl.a. utbildning, anställning, egen företagsverksamhet och yrkesutbildning. Medlemsstaterna har dock vissa möjligheter att begränsa tillträdet till anställning eller egen företagsverksamhet. En utredning har lämnat ett delbetänkande om hur direktivet skall genomföras i svensk rätt.²⁵

För det andra har det antagits ett direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning. Även detta innehåller bestämmelser som rör tillträde till arbetsmarknaden. En tredjelandsmedborgare som varit lagligen bosatt i en medlemsstat i fem år skall ha rätt att beviljas ställning som varaktigt bosatt. Medlemsstaterna har rätt att kräva bevis om försörjningsförmåga och sjukförsäkring. Varaktigt bosatta skall enligt huvudregeln ha samma rätt som landets egna medborgare i fråga om bl.a. tillträde till arbetsmarknaden, studier och socialt bistånd. Om landet väljer att utfärda uppehållstillstånd med förmånligare villkor än direktivets

²⁵ Se SOU 2005:15. Slutbetänkande skall lämnas senast den 30 juni 2005.

ger tillståndet inte rätt till bosättning i andra medlemsstater, vilket annars är huvudregel. Ovan nämnda utredning behandlar även detta direktivs genomförande i svensk rätt.

Ett tredje direktivförslag avsåg villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egen företagare. Efter försök att nå politisk enighet i frågan har kommissionen i stället gett ut en Grönbok om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU.²⁶

Kommissionen presenterade i januari 2004 ett förslag till tjänstedirektiv för hur tjänster skall kunna röra sig fritt över gränserna inom EU. Tjänstesektorn genererar närmare 70 procent av BNP inom EU och står för mellan 60 och 70 procent av alla nya arbetstillfällen. Den fria rörligheten för tjänster har en avgörande betydelse för att kunna uppnå de mål som är satta inom ramen för Lissabonstrategin. Förslaget innebär att ett försök till en rättslig ram för företagsetablering och tjänstehandel mellan länderna. Ambitionen är att minska byråkratin samt att öka den ekonomiska aktiviteten och konkurrensen. Det förslag som lagts fram har fått hård kritik, främst från delar av fackföreningsrörelsen, som befarar att direktivet kan komma att leda till snedvriden konkurrens på arbetsmarknaden mellan olika medlemsstater. Efter EU-toppmötet våren 2005 enades stats- och regeringscheferna om att gå vidare med direktivet, dock med en grundlig omarbetning.

För att förverkliga Lissabonmålet om konkurrenskraftighet och dynamik har forskningsverksamhet ansetts vara av central betydelse. Som en del i arbetet att nå ett samhälle och en ekonomi som bygger på kunskap har det ansetts viktigt med en positiv hållning till forskares möjligheter att röra sig mellan medlemsstaterna. Ytterligare medel för att förverkliga Lissabonmålet är det direktiv vilket förhandlas för närvarande och som behandlar underlättandet av tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i EU i forsknings-syfte.²⁷ Motsvarande syfte ligger bakom ett antaget direktiv för studenter och volontärer.²⁸

För att få ett ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer och ett formellt förfarande för erkännande pågår också ett arbete med att sammanföra flera direktiv på området till ett. Slutligen har förändringar också genomförts genom ändringar i bestämmelserna om

²⁶ Grönboken behandlas närmare i avsnitt 3.2.7.

²⁷ Rådets direktiv 2004/16188.

²⁸ Rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete.

familjemedlemmar till medborgare i medlemsstaters rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen (det s.k. fri rörlighetsdirektivet).²⁹

3.2.7 Det framtida arbetet med arbetskraftsinvandring

Hösten 2004 antog EU ett nytt flerårigt program, Haagprogrammet, för att möta nya utmaningar och som en del av förberedelserna inför ett ev. ikraftträdande av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa. Syftet är att förbättra unionens gemensamma kapacitet i frågor om polisiärt och rättsligt samarbete och därmed uppnå ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Det förs fram att laglig migration har stor betydelse för att stärka den kunskapsbaserade ekonomin i Europa och främja ekonomisk utveckling för att på så sätt bidra till genomförandet av Lissabonstrategin. Europeiska rådet har uppmanat kommissionen att före slutet av år 2005 lägga fram en strategisk plan för migration som inbegriper förfaranden för inresetillstånd som snabbt kan svara på förändringar i efterfrågan på invandrad arbetskraft. Eftersom den informella ekonomin kan öka olaglig invandring och leda till exploatering, uppmanar Europeiska rådet medlemsstaterna att också se till att de uppnår de tidigare fastställda målen för minskning av den informella ekonomin.

Av direkt betydelse för frågan om arbetskraftsinvandring är slutligen den Grönbok om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU³⁰, som tidigare nämnts, som kommissionen presenterade i januari 2005. Arbetet med grönboken tog vid när försöken att nå enighet kring ett direktiv på området misslyckades. Som bakgrund påtalas bl.a. Lissabonstrategins sysselsättningsmål, den demografiska utvecklingen och hur en legal invandring kan ha positiv inverkan på sysselsättningen. Det sägs bl.a., med hänsyn till antalet sysselsatta de närmaste 25 åren, att ”i detta läge kommer en mer kontinuerlig invandring att få allt större betydelse när det gäller att fylla EU-arbetsmarknadens behov och garantera Europas välförhållanden, även om invandringen i sig inte utgör lösning på problemet med åldrande befolkningar. Invandring har dessutom allt större effekter på företagsamheten. EU måste också ta hänsyn till att de viktigaste regionerna i världen redan konkurrerar för att dra till sig invandrare

²⁹ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004.

³⁰ KOM(2004) 811 slutlig.

som kan fylla deras ekonomiers behov. Det visar hur viktigt det är att se till att EU genom sin politik för ekonomisk migration ger en säker rättslig ställning och garanterar rättigheterna för dem som tas in för att underlätta deras integrering.³¹

I dag gäller ett s.k. gemenskapsföreträde som innebär att en begäran från en tredjelandsmedborgare om inresa och vistelse i en EU-stat för att arbeta beaktas bara om lediga platser inte kan tillsättas av inhemska arbetssökande, arbetssökande från annat medlemsland eller av tredjelandsmedborgare som är lagligen varaktigt bosatta i den medlemsstaten. Inom ramen för några alternativa former diskuterar grönboken utformningen av det nu gällande företrädet. Det diskuteras även huruvida ett företräde skall ges till arbetskraft från tredjeland som redan vistas i unionen framför nyanlända tredjelandsmedborgare eller till den som har vistats inom EU tidigare, men sedan återvänt hem.

Grönboken syftar till att inom unionen få en djupgående diskussion om hur eventuella gemensamma regler för ekonomiska flyttare skulle kunna utformas. Oavsett gemensamma regler skall medlemsstaterna själva få bestämma hur många tredjelandsmedborgare som skall få resa in i landet för att arbeta. Vad man vill är att klarlägga de viktigaste frågeställningarna och diskutera graden av och sättet för harmonisering. Olika former som omnämns är:

- en övergripande strategi som upptar villkoren för alla tredjelandsmedborgare som anställd eller egen företagare,
- sektorsvisa förslag där vissa yrkeskategorier väljs ut,
- ett s.k. gemensamt påskyndat förfarande med snabb beslutsångång när någon viss del av arbetsmarknaden drabbas av brist på särskild arbetskraft eller särskilda kunskaper.

Andra grundläggande frågor för de gemensamma reglerna är efter vilka mer specifika kriterier arbetskraft skall väljas ut, t.ex. om tillståndet skall kopplas till viss arbetsgivare, om det skall förutsätta en viss given anställning eller ge tillträde till en större del av arbetsmarknaden. Sammanhängande med dessa frågor är hur tillståndet skall se ut tidsmässigt, begränsat eller permanent, och därmed också vilka rättigheter som skall följa av det. Även möjligheten att bevilja ett tillstånd för att söka arbete nämns.

Större delen av grönboken behandlar formaliteter kring personerna och tillstånden. I ett avslutande avsnitt tas dock upp

³¹ Ibid.

anknyttande frågor som det kan finnas behov av att reglera med invandrarens hemland. Det kan gälla vikten av integration och av invandrarens kontakter med och bidrag till sitt hemland.

Den fortsatta behandlingen av frågan är att kommissionen, efter ett heltäckande samrådsförfarande kring grönboken, skall lägga fram en åtgärdsplan för laglig migration. Detta skall i enlighet med Haagprogrammet ske före utgången av år 2005. Den svenska regeringen har under förfarandet kommenterat de frågor grönboken tar upp, men har i flera delar haft anledning att hänvisa till kommitténs pågående arbete.

I en annan och något senare grönbok³² har kommissionen särskilt uppmärksammat Europas demografiska situation och behovet av att snabbt implementera Lissabonstrategin. Invandring nämns som ett sätt att mildra, men inte lösa, konsekvenserna av en åldrande befolkning.

3.2.8 Sverige konkurrerar om kvalificerad arbetskraft

På olika sätt uppmärksammas i höginkomstländerna, t.ex. genom EU:s grönbok, att man står inför en problembild med en åldrande befolkning och minskande arbetskraft. I många fall ses arbetskraftsinvandring som något som kan bidra till att påverka utvecklingen i en positiv riktning.

I Sverige kommer de framtida behoven av arbetskraft enligt prognoserna att finnas inom tjänstenäringarna och då främst inom den offentliga tjänstesektorn. Behovet kommer att vara stort av personer med högskoleutbildning, men även på personer utan högre utbildning. I det senare fallet främst inom vård-, bygg- och servicesektorn.

En viktig fråga är var Sverige kan rekrytera den arbetskraft från länderna utanför EU/EES som vi önskar skall komma till landet. Sverige är ett litet land, med ett litet språk och med ett geografiskt perifert läge. Rekryteringen kommer att ske i skarp konkurrens med andra länder som också är i behov av arbetskraft med samma utbildning och kompetens. I vårt geografiska östra närområde kommer befolkningarna att minska i storlek och själva stå inför liknade utmaningar som Sverige, vilket medför att tillgången på attraktiv arbetskraft för Sverige kommer att minska i dessa länder. I Nordafrika är befolkningsutvecklingen en annan och det kommer

³² COM(2005) 94 final.

att finnas en stor arbetskraft. I de stora befolkningsrika länderna i Asien, som Kina och Indien, finns en växande utbildad medelklass, vilken torde vara av stort intresse som potentiell arbetskraft i många länder i den rika världen.³³

En konkurrensfördel för Sverige är den relativt stora invandrade befolkningen som är bosatt i landet och de informella nätverk de utgör.³⁴ Ett vanligt migrationsmönster är att invandring till ett land skapar fortsatt invandring. Information om möjligheter till invandring och förvärvsarbete sprids ofta genom informella kanaler mellan landsmän. Stegvis byggs det upp en sammanhållen grupp av invandrare från ett land i invandringslandet. De kan sedan vara en källa för information till potentiella utvandrare i hemlandet. De kan även genom eget entreprenörskap skapa sysselsättning i invandringslandet, vilket kan komma de nya invandrarna till del. Vid ny rekrytering av arbetskraft kan det faktum att det redan finns en grupp landsmän, och därmed viss tillgång till hemlandets språk, kultur, religion och liknande, ha positiv betydelse vid valet av det land man vill flytta till.

Konkurrensen om de internationella studenterna kommer att öka. Det är inte enbart genom bra marknadsföring länder lyckas locka till sig studenter. Exempelvis har de engelskspråkiga länderna en klar fördel av språket. Flera länder, inklusive Sverige, har satsat på att fler utbildningar och kurser hålls på engelska för att eliminera språkhindren. Andra viktiga faktorer för konkurrens är om själva utbildnings- och examensstrukturen är internationellt jämförbara, kvalitetsaspekten i utbildningarna samt avgiften för en studieplats. Motiven till att studenter söker sig utomlands varierar. Ofta är det en kombination av olika push- och pullfaktorer som får studenten att börja studera i ett annat land. En viktig bidragande orsak är ofta att det saknas lämpliga utbildningsmöjligheter i hemlandet. Andra viktiga faktorer är möjligheten till arbete under eller efter studierna, samt inkomst- och kostnadsnivåerna i hemrespektive studielandet. Viktiga faktorer är ofta historiska, ekonomiska och koloniala band till värdlandet eller ett gemensamt språk och gemensamma kulturella värderingar.³⁵

En ökande trend förefaller vara att stater genom bilaterala avtal med intressanta länder skapar kanaler för en önskad arbetskrafts-

³³ ITPS (2004b).

³⁴ Malmberg och Sommerstad (2002). Se även tabell 3.1.1 i bilaga 3 som visar vilka länder de utrikesfödda i Sverige kommer ifrån.

³⁵ Mazzarol & Norman (2001).

invandring. En annan utveckling är att skapa förutsättningar så att gäststudenter och gästforskare ges möjlighet och i större utsträckning stannar kvar i studielandet och förvärvsarbete efter avslutade studier.

3.3 Svensk arbetsmarknad mer internationellt beroende

3.3.1 Informations- och kommunikationssamhället

Rörlighet av kunskap kan ske på flera sätt än genom att arbetstagare eller arbetsgivare flyttar. I dag finns möjligheter att arbeta på distans, eller i s.k. virtuella företag, vilket gör att arbetsplatsens fysiska placering blir mindre viktig och därigenom kan regionala och internationella hinder för anställning av arbetskraft motverkas. Företagen behöver därigenom inte investera i stora och kostsamma gemensamma lokaler, och de anställda kan bo kvar på hemorten även om de samarbetar med andra företag på helt andra ställen i landet eller i världen. Samhället har genomgått stora förändringar i och med övergången från ett jordbruks- till industrisamhälle och därefter till dagens allt mer kommunikations- och informationsinriktade samhälle.³⁶ Det som kännetecknar kommunikationssamhället är att det drivs fram i en växelverkan mellan globaliseringen och förändrade sociala och ekonomiska beteenden. Vårt tidigare relativt homogena och nationella samhälle och arbetsmarknad såg väsentligt annorlunda ut jämfört med dagens allt mer internationella samhälle. Nya sätt att kommunicera och förmågan att skapa och sprida information via olika nätverk har avgörande betydelse för att föra vidare ny kunskap. Väl fungerande nätverk blir en överlevnadsfråga för företagen. Arbetsplatserna har blivit allt mer flexibla och mindre hierarkiskt organiserade. Nya sätt att organisera verksamheten förutsätter bl.a. en ändrad attityd till hur vi tidsmässigt och geografiskt organiserar vårt arbete. I dag är t.ex. flera myndigheter och företag tillgängliga för information och service dygnet runt genom t.ex. Internet och telefon.

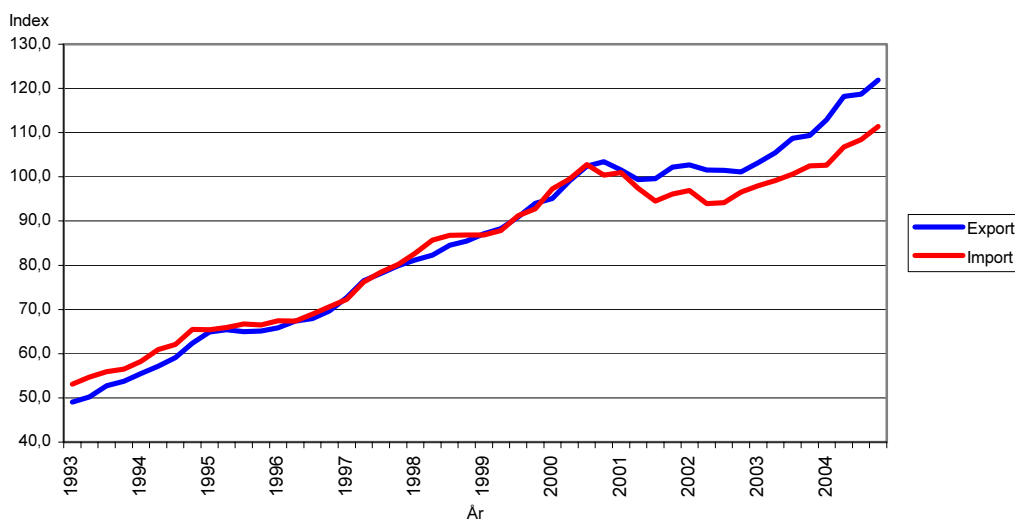
³⁶ Magnusson (2004).

3.3.2 Företagen blir allt mer internationella

Den svenska marknaden har blivit allt mer beroende av omvärlden. Detta gäller såväl vårt beroende av att kunna exportera varor för försäljning utomlands, som import av varor för inhemsk konsumtion. De senaste decennierna har karaktäriserats av att de nationella ekonomierna har flätats samman och företagsägandet har blivit mer internationaliserat. För Sverige har utrikeshandeln vuxit, som andel av den samlade produktionen, från drygt 20 procent av BNP i början av 1960-talet till ca 50 procent i dag.

Sedan år 1993 till sekelskiftet har såväl Sveriges import som export fördubblats. Efter en stagnation under några år efter år 2000 har handeln åter ökat, men nu med en större skillnad i nivå mellan export och import.

Export och import av varor och tjänster



Källa: SCB.

Anmärkning: Index 100 = år 2000. Fasta priser. Säsongsrensade värden.

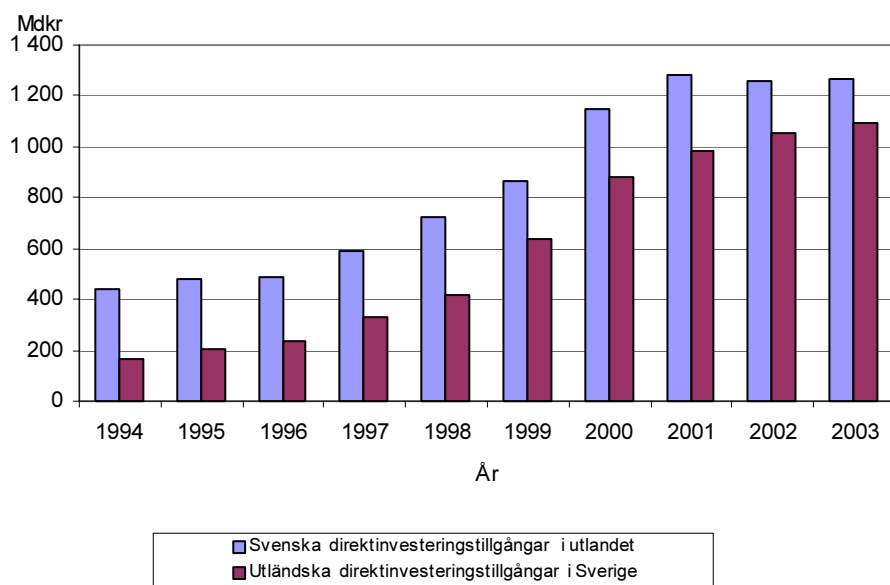
Sverige är en del av en allt mer internationaliserad arbetsmarknad. Exporten och importen av varor och tjänster har i fasta priser ökat kraftigt sedan början av 1990-talet. Under de senaste åren har den svenska exporten varit större än importen.

Att ett lands ekonomi blir allt mer integrerad med omvärlden innebär att företag investerar i utlandet och förlägger en del av sin verksamhet utomlands. Detta för att få tillgång till nya marknader för avsättning av varor eller där det finns särskilda produktionsförutsättningar, såsom råvaror och speciellt efterfrågad arbetskraft. Sådana långsiktiga placeringar över gränserna definieras som direktinvesteringar³⁷. Direktinvesteringarna varierar både storleksmässigt och till antal mellan åren. Vid utgången av 2003 var Sverige det tionde största investerlandet i världen i absoluta tal. Sedan 1994 har direktinvesteringstillgångarna ökat kraftigt, vilket gäller både för svenska tillgångar i utlandet och utländska tillgångar i Sverige. Störst procentuell ökning skedde mellan 1997 och 2000, medan ökningstakten därefter har mattats av något. Under de senaste åren har de utländska direktinvesteringstillgångarna i Sverige ökat mer än de svenska tillgångarna i utlandet, som legat kvar på relativt oförändrad nivå. År 2003 uppgick de svenska direktinvesteringstillgångarna i utlandet till 1 266 miljarder kronor, jämfört med 442 miljarder 1994. Under samma period var de utländska direktinvesteringstillgångarna i Sverige 166 miljarder kronor 1994, jämfört med 1 094 miljarder 2003.³⁸

³⁷ Definitionen av direkta investeringar utgår från begreppet "direktinvesteringsförhållande", som innebär att det finns ett direkt eller indirekt ägande mellan två företag på minst 10 procent av aktiekapital eller röster. Alla finansiella transaktioner mellan sådana företag ses som direkta investeringar. Tidigare ingick endast långfristiga transaktioner i begreppet direktinvestering. I statistiken fr.o.m. oktober 1997 ingår även kortfristiga transaktioner samt kund- och leverantörskrediter. En direkt investering kan ske genom nybildande eller förvärv av företag och genom följdinvesteringar, t.ex. lån, aktieägartillskott och nyemission. (Sveriges Riksbank (2005)).

³⁸ Sveriges Riksbank (2005).

Direktinvesteringstillgångar år 1994–2003



Källa: Sveriges Riksbank.

Den svenska marknadens beroende av omvärlden framgår av de flöden och tillgångar av investeringar som sker över gränserna. Direktinvesteringstillgångarna har ökat kraftigt under den senaste tioårsperioden.

Den ökade internationella företagsrörligheten har i samhällsdebatten utmålats i både negativa och positiva ordalag. En ökad handel och etablering av verksamhet utomlands kan komma att öka behovet av specialiserad arbetskraft och bidra till att göra högutbildade mer efterfrågade, vilket gör att konkurrensen om denna arbetskraft kommer att öka på den globala arbetsmarknaden. Bedömningarna av vilka effekter företagsrörligheten har på den svenska arbetsmarknaden är flera och omtvistade. Men det finns få studier kring vilka effekter detta fenomen har för arbetsmarknaden. Under olika perioder både försvinner och skapas nya jobb och det sker både en in- och utflyttning av arbetstillfällen till Sverige. Enligt en rapport³⁹ från Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) går det inte alltid att se ett direkt samband mellan t.ex. nedläggning eller personalminskningar i en del av ett företag med

³⁹ ITPS (2004c).

en nyetablering eller personalökningar i ett annat land. Samtidigt som företag flyttar ut delar av verksamheten kan detta leda till ökad tillväxt och efterfrågan i hemlandet vilket i sin tur skapar nya arbetstillfällen.

Internationella koncerner i Sverige och i utlandet

I många av de största internationella koncernerna i Sverige är antalet anställda i utlandet större än anställda i Sverige.⁴⁰ Företagens internationalisering följer ungefär samma mönster i Sverige som i andra industrialiserade länder och det är framför allt tjänsteföretagen som blivit mer internationaliserade. Sveriges största marknad är EU och USA. Flest anställda i svenskägda koncerner utomlands finns i USA och Tyskland. Av dem som var anställda i utlandsägda företag i Sverige var flest anställda i företag ägda av amerikanska eller brittiska företag.⁴¹ Antalet anställda i utlandsägda företag har ökat både inom industrin och i tjänsteföretagen. Sedan år 1997 har ökningen varit något större i tjänsteföretagen.

Motiv vid val av lokalisering av företag

Vid en undersökning som ITPS har genomfört⁴² visade det sig att de viktigaste faktorerna vid beslut om var stora nyinvesteringar planeras i framtiden är stabila regler, tillgång till en växande marknad samt personal med rätt kompetens. Närheten till kunder nämns också som en viktig faktor vid lokalisering av företag. Låga skatter och löneläget i de aktuella länderna visar sig ha minst betydelse. Utlandsägda företag lägger något större vikt vid löneläget och låga skatter än vad de svenskägda företagen gör.

⁴⁰ Se tabell 3.3.1 i bilaga 3.

⁴¹ Se tabell 3.3.2 och 3.3.3 i bilaga 3.

⁴² Undersökningen, som redovisas i rapporten Näringslivets internationalisering (ITPS(2004c)), omfattar de 18 största företagen, mätt i antal anställda, i varje bransch som bedriver affärsverksamhet. Urvalet uppgick till 306 företag, vilka svarade för ca 28 procent av alla anställda i näringslivet 2002. Drygt en tredjedel av företagen i urvalet var utlandsägda. Svarefrekvensen uppgick till 83 procent.

Faktorer som angavs ha störst betydelse för var företag avsåg att förlägga större nyinvesteringar år 2003–2007

Viktiga lokaliseringsfaktorer	Andel (%) som uppgivit resp. faktor som viktig	
	Svenskägda privata företag	Utlandsägda privata företag
Stabila lagar och regler	76	74
En växande marknad	79	74
Personal med rätt utbildning och kompetens	75	74
Närheten till kunder	71	67
Företagsklimatet i aktuella länder	59	64
Löneläget i aktuella länder	19	31
Låga skatter	21	25

Källa: SCB:s Företagsbuss oktober 2002, bearbetning av ITPS (2004c).

Anmärkning: Den procentuella fördelningen av dem som angett svarsalternativ viktigt eller mycket viktigt. Fler svarsalternativ kunde lämnas.

När ett företag väljer att investera och flytta verksamhet utomlands finns det olika faktorer som påverkar valet av lokaliseringsland. I ITPS:s undersökning visade det sig att stabila lagar och regler och en växande marknad hade störst betydelse.

Utlökalisering till låglöneländer

Det finns företag som flyttar hela eller delar av verksamheten till låglöneländer där arbetskraftskostnader och skattenivåer är lägre, vilket inte är något nytt fenomen. På 1960- och 1970-talen valde svenska textilföretag att utlokalisera produktionen till Portugal eller andra länder med låga arbetskraftskostnader. Skillnaderna är att i dagens samhälle är förändringarna lättare att genomföra eftersom det blivit enklare och mindre kostsamt att flytta kapital, varor och tjänster mellan olika länder.⁴³

Den största utflyttningen av företag till låglöneländer har skett inom traditionell tillverkningsindustri där den internationella konkurrensen och prispressen är mycket hård. Hela 37 procent av industri- och kemiföretagen och 34 procent av teknikföretagen uppger att de flyttat hela eller delar av verksamheten utomlands.⁴⁴ Även inom tjänstesektorn ökar utflyttningen, vilket till stor del rört sig om enklare tjänster, exempelvis s.k. callcenterverksamhet och fakturahantering. Men samtidigt ökar även utflyttningen av

⁴³ Svenskt Näringsliv (2005).

⁴⁴ Ibid.

mer specialiserade verksamheter som t.ex. programutveckling och andra IT-tjänster. Utflyttning av arbetstillfällen till låglöneländer går främst till länder i Östeuropa samt Kina och Indien. En undersökning från Skandinaviska Enskilda Banken (SEB) visar att de nya medlemsstaterna i EU är mycket attraktiva för företag som vill lägga hela eller delar av sin produktion utomlands.⁴⁵ Exempelvis var antalet anställda i svenskägda koncerner med dotterbolag i något av de nya medlemsstaterna under år 2002 ca 72 000 personer, varav knappt 40 procent var anställda i Polen. De nya medlemsländerna har en betydligt högre arbetskostnadsnivå än Kina och Indien, men enligt SEB erbjuder de nya medlemsstaterna vissa fördelar, bl.a. genom att de nu är en del av EU:s inre marknad och dess regel-system. De kulturella och språkliga hindren är förhållandevis små och den geografiska närheten kan vara en fördel, t.ex. när det gäller transportkostnader.

Återinflyttning av arbetstillfällen till Sverige

I skuggan av debatten om utflyttning av arbetstillfällen från Sverige sker även en återflyttning av produktion till Sverige, dvs. svenskägda koncerner som väljer att flytta tillbaka produktion, i första hand inom tillverkningsindustrin, till Sverige.⁴⁶ Återflyttning av arbetstillfällen anses, enligt Invest in Sweden Agency (ISA), ha ägt rum när företag har koncentrerat tidigare globalt utspridd produktion till Sverige. Företaget kan ta hem tillverkning från utländska dotterbolag till egna fabriker i Sverige. Men flyttning kan även ske från utländska underleverantörer till egna fabriker och/eller från egna dotterbolag till en svensk underleverantör. Skälen till att företag flyttar hem produktion igen är bl.a. de produktivitetsvinster som kan uppstå genom att företaget koncentrerar och samordnar sin verksamhet, t.ex. genom att forskning och utveckling samordnas med övrig verksamhet. Andra faktorer som varit avgörande för hemflyttning till Sverige har varit internationellt sett relativt låga löner för t.ex. civilingenjörer, starka forsknings-traditioner och en öppen företagskultur.

⁴⁵ SEB (2005).

⁴⁶ ISA (2005).

3.4 Antalet gäststudenter ökar

Om migration generellt blir vanligare och mindre komplicerat så finns det områden där utbyten och utlandskontakter sedan länge är ett vanligt och givet inslag i verksamheten. Ett sådant är universitets- och högskoleområdet, både vad gäller studenter och forskare.

Studenter befinner sig ofta i en ålder och situation då det är relativt lätt och naturligt att söka sig utomlands för i vart fall en tid. Vissa hittar sin ideala utbildning i annat land och andra kan bo i länder som inte alls kan erbjuda utbildning på den nivå eller med den kvalitet som söks. Rörligheten anses allmänt ha stor betydelse för både grundutbildningens och forskningens kvalitet.

De internationella studenterna har blivit en viktig del av den generella personrörligheten mellan länder. Personer som studerar i andra länder kan utgöra en framtida rekryteringsbas av högutbildad arbetskraft med goda språkkunskaper och med vana att arbeta och verka i internationella miljöer. Den internationella rörligheten bland studenter har dessutom ökat markant under de senaste decennierna. Enligt OECD⁴⁷ fanns det år 2002 totalt 1,9 miljoner studenter inskrivna vid läroanstalter utanför sina ursprungsländer, vilket är en ökning med 34 procent sedan 1998.⁴⁸ De största mottagarländerna i absoluta tal av gäststudenter är USA, Australien, Storbritannien samt Frankrike och Tyskland. Dessa länder tar tillsammans emot över 70 procent av gäststudenterna inom OECD-området. Inom OECD kommer de flesta utländska studenterna från Frankrike, Tyskland, Grekland, Japan, Korea och Turkiet. De flesta utländska studenterna från partnerländerna kommer från Kina, Indien och Sydostasien. I relation till totalt antal inskrivna studenter per land finns störst andel utländska studenter i Australien och Schweiz, närmare 18 procent i respektive land.

Störst ökning av studenter från Asien

En allt mer dominerande åsikt är att det i framtiden kommer bli en stark ökning av efterfrågan på högre utbildning i många delar av världen. Studier visar att det är studerande från Asien som kommer

⁴⁷ OECD (2004).

⁴⁸ Ökningen avser inom OECD och aktuella partnerländer. Partnerländer avser de länder som deltar i OECD: s och UNESCO: s internationella system för utbildningsredovisning. Partnerländerna är Argentina, Brasilien, Chile, Egypten, Filippinerna, Indien, Indonesien, Jamaica, Jordanien, Kina, Malaysia, Paraguay, Peru, Ryska Federationen, Sri Lanka, Thailand, Tunisien, Uruguay och Zimbabwe.

att dominera efterfrågeökningen. Man räknar med att år 2025 kommer asiatiska studenter, främst från Kina och Indien, att stå för 70 procent av den sammanlagda efterfrågan på internationell högre utbildning.⁴⁹

I och med att studier utomlands har blivit allt vanligare har fler lärosäten och länder visat att man vill vara med och konkurrera om de internationella studenterna av såväl ekonomiska skäl som att man vill knyta de bästa studenterna till sig. Flera länders regeringar har antagit nationella strategier för internationaliseringen av högre utbildning. Argumenten för rekrytering är många, bl.a. att få tillgång till presumtiv arbetskraft och en möjlighet att mildra arbetskraftsbrist, samt att möjliggöra ekonomiska vinster och framtida handelspolitiska fördelar. Ett ytterligare argument är att internationaliseringen är bra för kvaliteten på den högre utbildningen, eftersom högskolan då måste konkurrera med utländska lärosäten.

Utvecklingen i Sverige

Sverige har blivit populärare som utbildningsland. Statistik från OECD visar att antalet utländska studenter i Sverige har ökat med 64 procent mellan 1998 och 2001.⁵⁰ Men trots en kraftig ökning är Sverige relativt andra länder en liten mottagare av studenter. Under 2001 tog Sverige emot ca 1,5 procent av det totala antalet utländska studenter inom OECD-området.

Migrationsverket för statistik över hur många uppehållstillstånd som beviljas för gäststudenter.⁵¹ Sedan 1986 har antalet beviljade uppehållstillstånd för studier ökat kraftigt, från drygt 500 ansökningar 1986 till 5 500 år 2003.

⁴⁹ Högskoleverket (2004a).

⁵⁰ Dessa siffror baseras på svensk statistik över studenter med utländsk bakgrund. I statistiken ingår även personer med utländsk bakgrund som är här av andra skäl än studier under en avgränsad tid.

⁵¹ I gruppen gäststudenter ingår de som studerar på gymnasienivå, eftergymnasial nivå eller bedriver forskarstudier.

**Beviljade uppehållstillstånd för gäststudenter efter medborgarskap år 1994–2003
(exklusive EU/EES)**

År	Europa	Afrika	Nordamerika	Latinamerika	Asien	Oceanien	Totalt
1994	457	123	76	83	303	41	1 083
1995	477	161	370	70	386	37	1 501
1996	535	158	405	98	486	87	1 769
1997	674	182	630	131	594	160	2 371
1998	857	166	719	133	621	162	2 658
1999	862	216	603	150	780	178	2 789
2000	1 128	266	482	196	829	160	3 061
2001	1 293	369	698	268	1 183	169	3 980
2002	1 425	407	530	308	1 665	231	4 566
2003	1 537	519	523	319	2 375	229	5 502

Källa: Migrationsverket.

Intresset för att studera i Sverige har ökat kraftigt under de senaste tio åren. Under år 2003 var det flest från Asien och Europa som fick uppehållstillstånd för studier i Sverige. År 2003 beviljades fem gånger så många tillstånd som år 1994.

Förutom en allmän trend med ökad internationell studentrörlighet kan de senaste årens ökande antal inresande studenter till högre utbildning i Sverige delvis förklaras med expansionen av antalet högskoleplatser under 1990-talet, ökad internationell marknadsföring av de regionala utbildningsinstanserna samt att mer utbildning sker på engelska.

Från vilka länder kommer studenterna?

Under perioden 1994 till 2001 kom flest gäststudenter från Europa. Men under de senaste åren kom flest studenter från Asien. Under år 2003 kom knappt 2 400 studenter från Asien, varav ca 660 från Kina. Bland studenterna från Europa är det främst studenter från forna Östeuropa och Ryssland som har ökat. Av dem som kom från Europa och fick uppehållstillstånd för studier 2003 beviljades flest tillstånd för dem med polskt medborgarskap.

Ut- och inresande studenter

Den internationella studentrörligheten har ökat kraftigt sedan början av 1990-talet. Den internationella studentrörligheten kan delas in i olika kategorier där inresande studenter bl.a. avser personer som studerar på svensk högskola eller universitet inom ramen för ett utbytesprogram. Personer kan även studera utan att delta i ett utbytesprogram, s.k. free movers, vilket innebär studenter som angivit studier som grund för bosättning hos Migrationsverket och som invandrat mindre än två år innan studierna påbörjades. Enligt Högskoleverket ökade antalet inresande högskolenybörjare från knappt 5 400 inresande läsåret 1996/97 till drygt 14 100 läsåret 2003/04.⁵²

Antalet inresande högskolenybörjare läsåren 1996/97 – 2003/04

Läsår	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04
Utbytesstudenter	3 860	4 210	5 270	6 020	6 510	7 220	7 630	8 820
Free mover	-	-	-	-	-	-	1 380	1 680
Okänd bakgrund	1 580	1 540	1 400	1 480	1 620	2 480	2 980	3 680
Totalt inresande	5 440	5 750	6 670	7 500	8 130	9 700	11 990	14 180

Källa: SCB och Högskoleverket (2004).

Anmärkning: Fr.o.m. läsåret 2003/03 särredovisas free mover-studenterna, vilket avser personer som angivit studier som grund för bosättning hos Migrationsverket. En stor del av gruppen med okänd bakgrund består av free mover-studenter, men som inte ansökt om uppehållstillstånd. Enligt HSV: s bedömningar kommer dessa studenter i huvudsak från EU/EES, eftersom EU/EES-medborgare inte behöver ansöka om uppehållstillstånd för att få resa in i Sverige.

Andelen inresande studenter har ökat med ca 60 procent mellan läsåret 1996/97 och 2003/04. Under det senaste läsåret stod utbytesstudenterna för det största antalet inresande studenter.

Antalet utresande studenter, dvs. svenska⁵³ studenter som flyttar utomlands för att studera i någon form av utbytesprogram eller som free-movers, har dock inte ökat i samma utsträckning som antalet inresande studenter, utan har legat på ungefär samma nivå sedan 1996.

Svenska Institutet administrerar ett antal program inom utbildnings- och forskningsområdet. Programmen innehåller både individuella stipendier och möjligheter att söka stöd för institutionellt

⁵² SCB och Högskoleverket (2004).

⁵³ Inkluderar både svenska och icke svenska medborgare.

samarbete. Det avser i första hand utbyte på universitets- och högskolenivån.

I princip alla stipendiater genom Svenska Institutet är free-movers, även de som finansieras över biståndsanslaget. Under de senaste tre åren har det utdelats runt 200 stipendier per år. De flesta studenterna kom för studier på universitetsnivå. Ett litet antal kom för studier på folkhögskola, efter att ha läst något nordiskt språk på universitet i hemlandet. Från Östeuropa (Ryssland, Ukraina, Vitryssland, Bulgarien och Rumänien) kom årligen knappt 180 stipendiater för studier på universitetsnivå och dessutom ca 70-80 personer för studier på folkhögskola, gymnasium eller inom vuxenutbildning. Utan att kunna anges exakt kan dock siffrorna för stipendiater från Östeuropa beräknas vara betydligt högre, eftersom Svenska Institutet också finansierar samarbeten (ca 200 med varierande antal deltagare) mellan universitetsinstitutioner med utbyten på olika utbildningsnivåer.

Gäststipendieprogrammet vänder sig till studerande på avancerad akademisk nivå samt forskare från alla länder utanför Norden. Under år 2003 startade Svenska Institutet en uppföljning av tidigare stipendievistelser med huvudsakligt syfte att skapa en bild av i vilken mån stipendievistelsen bidragit till stipendiatens nuvarande position och om den lett till fortsatta kontakter med Sverige. Av denna framkom bl.a. att närmare 90 procent ansåg att vistelsen i Sverige haft ett direkt och positivt inflytande på deras fortsatta karriär och att de är professionellt aktiva inom de områden som de studerade eller forskade inom. Ett fåtal stipendiater fortsatte efter stipendietidens slut studier eller forskning i Sverige eller tredje land innan de återvände hem, och nästan alla har täta professionella kontakter med Sverige. Ett mindre antal studenter har stannat kvar i Sverige och fått akademiska arbeten här. De som har stannat menar att det inte är att betrakta som brain drain och att den möjligheten har bidragit till att de har orkat engagera sig och behålla och stärka forskningskontakterna med hemlandet på ett sätt som de inte kunnat om de hade återvänt hem. De återvänder hem flera gånger per år för att undervisa och handleda studenter. Genom detta medverkar de till att studenter och forskare vid hemuniversitetet får möjlighet att komma till Sverige för studier eller forskning.

Vidare finns inom Internationella programkontoret för utbildningsområdet ett Sida-finansierat utbildningsprogram, Linnaeus-Palmeprogrammet, som bl.a. erbjuder lärare och studenter i

utvecklingsländer att komma till Sverige. För läsåren 2002/03 och 2003/04 har 105 respektive 181 studenter kommit hit, liksom 151 respektive 185 lärare.

Åtgärder och nationell strategi

Den svenska regeringen har ambitionen att öka utlandsrekryteringen av studenter till Sverige. I en satsning⁵⁴ för att öka antalet utländska studenter vid svenska universitet och högskolor finns bl.a. en ökad satsning på rekrytering av utländska studenter, en utökning av antalet utbildningar på engelska samt införandet av en särskild internationell masterexamen. Principen om avgiftsfria studier har dock legat fast. Traditionellt har utbildning i Sverige inte i så stor utsträckning diskuterats i kommersiella sammanhang, men under de senaste åren finns en ökad marknadsmedveten riktning vad gäller synen på högre utbildning, med aktiva rekryteringsåtgärder och marknadsföring gentemot utländska studenter. Frågan om bl.a. studieavgifter för personer utanför EU/EES-området skall nu utredas särskilt.⁵⁵

FÖRFRÅGAN TILL UTRIKESFÖRVALTNINGEN⁵⁶

– gäststudenters ursprung och möjlighet att stanna kvar i landet efter studietiden

Några länderspecifika kommentarer från Europa, Nordamerika och Japan

Sett till *Finlands* relativt begränsade invandring uppehåller sig ett stort antal gäststudenter, främst från Kina, i landet. Det officiella finska ställningstagandet är att gäststudenter inte får stanna kvar i landet efter avslutade studier, utan skall åka hem för att bidra med sina kunskaper i hemlandet istället. Erfarenheterna visar att studenterna flyttar till t.ex. Kanada eller USA istället för att åka hem. Den som vill stanna och arbeta i *Danmark* efter studierna måste söka nytt uppehålls- och arbetstillstånd. Ingen statistik finns över hur många som gått från att vara gäststudenter till att arbeta i

⁵⁴ Prop. 2001/02:15.

⁵⁵ Dir. 2004:183.

⁵⁶ se not 21 i kapitel 2.

Danmark, vilket antyder att det rör sig om låga siffror. De gäststudenter som kommer till Danmark kommer främst från de nya EU-staterna i Öst- och Centraleuropa samt Kina.

Utgångspunkten för systemet i *Norge* är att det ställs krav på studenten att återvända hem efter avslutade studier. Undantag görs för studenter som uppfyller villkoren för ett specialisttillstånd, vilka kan ansöka om arbetstillstånd. Det finns även speciella biståndsprogram, eller kvotprogram. Kvotprogrammet är utformat som så att biståndsstudenten får studiebidrag från norska staten under utbildningen och har vid avslutade studier två möjligheter. Om gäststudenten väljer att stanna kvar i landet, alternativt flytta till tredjeland, får denna betala av studielånet precis som övriga norska medborgare. Återvänder man däremot till sitt hemland kan man efter ett kalenderår få hela studietidens lån efterskönt som ett stipendium.

En stor andel av gäststudenterna i *Belgien* kommer från Kina, Kongo och Marocko. Avsikten är att studenterna skall återvända till sina hemländer med sina kunskaper, men i praktiken stannar en mycket stor andel kvar. Tio till tolv tusen studenter från länder utanför EU söker sig varje år till universiteten i *Holland*. Gäststudenter som sökte arbete var tidigare tvungna att genomgå en arbetsmarknadsprövning men enligt lagen om kunskapsintensiv arbetskraftsinvandring öppnas dörren till arbete utan att behöva genomgå ett sådant test.

I *Luxemburg* har gäststudenter inte möjlighet att stanna i landet efter avslutade studier. Om man vill arbeta i Luxemburg efter slutförda studier får man resa hem och söka arbetstillstånd från hemlandet. Gäststudenter i *Storbritannien*, från länder utanför EU/EES, betalar ca tio gånger så mycket som övriga studenter och utgör en viktig inkomstkälla för universiteten. Studenterna för läsåret 2001/2002 kom främst från Asien och då framförallt från Kina och Malaysia. För att motverka brist på utbildad arbetskraft erbjuder den brittiska regeringen, sedan oktober 2004, utländska studenter inom utvalda ämnen/kurser behörighet att stanna och arbeta i landet upp till ett år efter avslutade studier. Återvändarkriteriet finns, men lagen tillåter att en student ansöker om arbetstillstånd efter färdig examen.

Inom ramen för utvecklingsbiståndet i Schweiz antas gäststudenter från Afrika och Asien, med förbehåll om att de skall återvända efter avslutade studier. I Tyskland ges studenter möjlig-

het att stanna i landet under ett år efter avslutade studier för att söka arbete.

I *Frankrike* är sedan sekelskiftet ca 10 procent av studenterna av utländsk härkomst. Hälften av dessa kommer från Afrika, främst Maghrebländerna. *Spaniens* gäststudenter kommer huvudsakligen från Europa och Latinamerika. Man tillämpar ett strikt återvändarkriterium.

Gäststudenterna i *Lettland* kommer främst från Estland och Litauen. I Litauen måste studenter från tredjeland få ett tillfälligt uppehållstillstånd omfattande tiden de studerar. Tillstånden får inte överstiga ett år, men kan förlängas i de fall studierna så kräver. Utländska studenter har inte rätt att arbeta och har inte heller rätten att ansöka om permanent uppehållstillstånd.

Det finns olika typer av system för gäststudenter i *Tjeckien*, dels finns utbytesprogram mellan centraleuropeiska universitet, dels utvecklingsprogram för mindre utvecklade länder. Även enskilda avtal mellan universitet förekommer. De utländska studenter som kommer härstammar främst från Slovakien. De gäststudenter som i dag studerar i *Ungern* kommer främst från ungerska minoritetsgrupper i grannländerna. Antalet svenska utbytesstudenter uppges för läsåret 2003/2004 vara 97 personer där flertalet antas vara medicinstuderande. Hittills har gäststudenter till *Polen* främst kommit från Vitryssland, Ukraina och Ryssland, men även studenter från väst söker sig numera till landet för speciella utbildningar som är lättare att kvalificera sig för än i hemlandet.

Gäststudenter som kommer till *Kanada* måste söka tillstånd och vissa måste dessutom ha visum. Ett sådant tillstånd är tillfälligt och medför fler restriktioner än vanligt, t.ex. får man inte arbeta och tillståndet är tidsbegränsat till studiernas avslutning. Årligen kommer ca 70 000 utländska studenter till Kanada. De sex vanligaste ursprungsländerna är Sydkorea, Kina, Japan, USA, Mexiko och Frankrike. Den som antagits för studier vid något av USA:s College eller Universitet får tillstånd/visa för studietiden. Dessa studenter betalar en avsevärd skolavgift och utgör således en god inkomstkälla. Syftet med att anta ett stort antal utländska studenter är dels att det är en god affär för utbildningsanstalten som drivs kommersiellt, dels en metod för att rekrytera talanger från andra delar av världen. Uppgifter över i vilken utsträckning dessa studenter stannar kvar är svåra att finna i statistiken.

Japan har nyligen uppnått det mål som sattes i början på åttiotalet: att vid sekelskiftet acceptera 100 000 utländska stu-

denter. År 2004 fanns det 117 300 gäststudenter varav 77 700 kom från Kina. Japanska myndigheter befarar att studenttillstånden används för illegal arbetskraftsinvandring och tillämpar numer en hårdare tillståndsprövning.