

# Lagrådsremiss

## Cirkulär migration och utveckling

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 13 mars 2014

*Tobias Billström*

*Ingela Fridström*  
(Justitiedepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnas förslag som syftar till att underlätta personers ökade rörlighet till och från Sverige och främja rörlighetens positiva inverkan på utveckling.

Det föreslås ett generellt undantag från huvudregeln att ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas när bosättningen i Sverige har upphört. Enligt förslaget ska ett permanent uppehållstillstånd under vissa förutsättningar kunna återkallas tidigast efter två år.

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

Det föreslås en ny bestämmelse som innebär att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas för en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för studier, som avser utbildning på forskarnivå.

Regeringen ska också kunna meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för en utlänning som slutfört sin högskoleutbildning och för hans eller hennes familjemedlemmar samt för familjemedlemmar till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd för studier eller näringsverksamhet i Sverige.

Slutligen föreslås att det ska bli lättare att återvinna ett svenskt medborgarskap. Det nuvarande kravet på hemvist här i landet under sammanlagt tio år ska inte längre behöva vara uppfyllt före 18 års ålder. Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2014.

## Innehållsförteckning

1	Beslut .....	5
2	Lagtext .....	6
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap .....	9
3	Ärendet och dess beredning .....	10
4	Huvuddragen i nuvarande ordning .....	10
4.1	Uppehållstillstånd .....	10
4.2	Arbetsstillstånd .....	11
4.3	Medföljande familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare .....	12
4.4	Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetsstillstånd .....	12
4.5	Överklagande .....	13
4.6	Internationella studenter och doktorander .....	13
4.7	Svenskt medborgarskap .....	14
5	Utgångspunkter .....	15
6	En ny undantagsregel från bestämmelsen om återkallelse av permanent uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning .....	17
7	Arbetskraftsinvandrare .....	25
7.1	Förlängd kvalificeringsperiod för permanent uppehållstillstånd .....	25
7.2	Möjlighet att i undantagsfall bevilja förlängt arbetsstillstånd efter fyra år .....	28
7.3	Förenklade regler för att byta spår från tidigare asylsökande till arbetskraftsinvandrare .....	29
8	Internationella studenter .....	32
8.1	Möjlighet för internationella doktorander att kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd .....	32
8.2	Tillstånd för att underlätta studenters inträde på den svenska arbetsmarknaden .....	34
8.3	Medföljande familjemedlemmar till internationella studenter .....	36
9	Medföljande familjemedlemmar till näringsidkare .....	38
10	Lättnader i kraven för återvinning av svenskt medborgarskap .....	39
11	Kostnader och andra konsekvenser .....	41
11.1	Ekonomiska konsekvenser .....	41
11.2	Övriga konsekvenser .....	48
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	50
13	Författningskommentar .....	51

13.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....	51
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap .....	54
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet.....	55
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag .....	68
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	73

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
2. lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**Uppehållstillstånd på grund av arbete eller försörjning på annat sätt**

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

#### **5 kap.**

##### **5 §<sup>1</sup>**

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

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

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

2. *uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå.*

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

##### **15 a §<sup>2</sup>**

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

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

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

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2013:606.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2009:1542.

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

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

*Lydelse enligt prop. 2013/14:83*

*Föreslagen lydelse*

### 23 §

Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för studier eller besök.

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

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

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

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

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

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## 6 kap.

### 2 a §<sup>3</sup>

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

Den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd enligt 2 § första stycket får *inte vara längre*

Den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd enligt 2 § första stycket får *vara högst fyra*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2008:884.

än fyra år.

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

år. Om det finns särskilda skäl får dock den sammanlagda tillståndstiden vara högst sex år.

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

## 7 kap.

### 7 §<sup>4</sup>

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

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

*Upphållstillståndet får dock återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde, om utlänningen anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha uppehållstillståndet kvar trots att bosättningen upphör.*

---

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

2. För en flykting eller en annan skyddsbehövande som senast den 31 maj 2014 har återvänt till ett land där han eller hon tidigare har varit bosatt därför att de politiska förhållandena i landet har ändrats, gäller 7 kap. 7 § i sin äldre lydelse.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2009:1542.



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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 9 §

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

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2014.

## 3 Ärendet och dess beredning

År 2009 fick en parlamentarisk kommitté i uppdrag att identifiera faktorer som inverkar på migranters möjligheter att röra sig mellan Sverige och sina ursprungsländer. I uppdraget ingick att kartlägga dessa rörelsemönster, analysera om och hur ökad rörlighet kan bidra till utveckling i migranternas ursprungsländer respektive positiva effekter i Sverige samt redovisa vilka förutsättningar som finns för s.k. cirkulär migration till och från Sverige. Med cirkulär migration avsågs i uppdraget tillfälliga eller mer långvariga och oftast återkommande lagliga förflyttningar mellan två länder. Med utgångspunkt i denna kartläggning och analys skulle kommittén föreslå eventuella författningsändringar och andra åtgärder som kan bidra till att underlätta cirkulär migration till respektive från Sverige och öka de positiva utvecklingseffekterna av dessa rörelsemönster (dir. 2009:53). Kommittén antog namnet Kommittén för cirkulär migration och utveckling, CiMU.

I maj 2010 redovisade kommittén delbetänkandet Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas (SOU 2010:40). Betänkandet innehåller en kartläggning av cirkulär migration och dess koppling till utveckling.

Kommittén lade i mars 2011 fram slutbetänkandet Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick (SOU 2011:28). Till slutbetänkandet fogades två reservationer. En sammanfattning av slutbetänkandet och kommitténs lagförslag finns i *bilagorna 1 och 2*.

Kommitténs slutbetänkande har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2010/4578/EMA).

I denna lagrådsremiss behandlas kommitténs lagförslag.

Övriga förslag bereds inom Regeringskansliet. I slutet av augusti 2013 genomförde regeringen ett seminarium om remitteringar. Vidare har regeringen i 2014 års budget avsatt medel för att ge Konsumentverket i uppdrag att upprätta en webbaserad tjänst som innebär att konsumenten kan jämföra kostnader mellan olika operatörer för tjänsten att föra över en viss summa pengar till ett specifikt land. I budgeten har också avsatts medel för att lämna i uppdrag till Statistiska centralbyrån att, i samverkan med Migrationsverket, genomföra en förstudie om förbättrad statistik på migrationsområdet. Regeringen har också i budgeten avsatt medel för att stödja diasporagrupperns utvecklingsarbete.

## 4 Huvuddragen i nuvarande ordning

### 4.1 Uppehållstillstånd

En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska enligt 2 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, ha uppehållstillstånd om inte visering har beviljats för längre tid. Kravet på uppehållstillstånd

gäller inte för medborgare i de övriga nordiska länderna. Det gäller inte heller för andra EES-medborgare och deras familjemedlemmar som har uppehållsrätt i Sverige (2 kap. 8 § UtL).

Upphållstillstånd kan beviljas av olika skäl, t.ex. på grund av skyddsbehov, anknytning, studier, arbete eller försörjning på annat sätt eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Ett uppehållstillstånd ska sökas och vara beviljat före inresan i Sverige. Från denna huvudregel finns dock en rad undantag (jfr 5 kap. 18 § UtL).

Upphållstillstånd kan ges för viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). Permanent uppehållstillstånd får beviljas t.ex. en utlänning som under de senaste fem åren har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år (5 kap. 5 § första stycket UtL). Permanent uppehållstillstånd ska ges till den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige (5 kap. 2 a § UtL).

## 4.2 Arbetstillstånd

En utlänning som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ska ha arbetstillstånd (2 kap. 7 § UtL). Från kravet på arbetstillstånd finns en rad undantag. Kravet på arbetstillstånd gäller t.ex. inte för medborgare i de övriga nordiska länderna, för andra EES-medborgare och deras familjemedlemmar som har uppehållsrätt i Sverige eller för utlänningar som har permanent uppehållstillstånd (2 kap. 8 § UtL). Motsvarande gäller bl.a. för utlänningar som beviljats uppehållstillstånd för studier och vissa yrkesgrupper.

Arbetstillstånd får ges till en utlänning som erbjudits en anställning (nedan förkortat ”arbetstillstånd efter anställningserbjudande”) om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig. De erbjudna anställningsvillkoren får dessutom inte vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (6 kap. 2 § första stycket UtL). Ett arbetstillstånd efter anställningserbjudande får ges endast om rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen (6 kap. 2 § andra stycket UtL). Det innebär bl.a. att det s.k. unionsföreträdet måste ha respekterats. Unionsföreträde innebär att det egna landets befolkning samt befolkningen i övriga EU/EES och Schweiz ska ha företräde till befintliga arbetstillfällen.

Arbetstillstånd får beviljas inte bara för utlänningar som ansöker om att få vistas i Sverige för att arbeta, utan för alla utlänningar som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om inte skäl som är hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar mot att arbetstillstånd beviljas, t.ex. att utlänningen beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av sjukdom.

Arbetstillstånd ska ges för viss tid (6 kap. 1 § UtL). Ett arbetstillstånd efter anställningserbjudande beviljas normalt för tid motsvarande anställningstiden. Ett sådant arbetstillstånd får dock inte avse längre tid än två år. Om utlänningens anställning redan från början är längre än två år eller förlängs kan arbetstillståndet efter ansökan förlängas i motsvarande mån

utan att utlännningen först behöver lämna Sverige. Förlängning kan ske vid ett eller flera tillfällen. Den sammanlagda tillståndstiden får dock inte vara längre än fyra år (6 kap. 2 a § första stycket UtIL). En utlännning som under de senaste fem åren har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år kan beviljas permanent uppehållstillstånd om de grundläggande villkoren för uppehållstillstånd fortfarande är uppfyllda. För den som har ett permanent uppehållstillstånd gäller inte något krav på arbetstillstånd (2 kap. 8 § första stycket UtIL).

Ett arbetstillstånd efter anställningserbjudande ska knytas till viss arbetsgivare och avse ett visst slag av arbete. Efter en sammanlagd tillståndstid om två år ska tillståndet knytas endast till ett visst slag av arbete (6 kap. 2 a § tredje stycket UtIL).

Ett arbetstillstånd ska i regel sökas och vara beviljat före inresan i Sverige. Från denna huvudregel finns dock en rad undantag (jfr 5 kap. 18 § och 6 kap. 4 § UtIL).

### 4.3 Medföljande familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare

Familjemedlemmar till arbetstagare får beviljas uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd beviljas i samma omfattning som för arbetstagaren (4 kap. 4 a § UtIF). Med stöd av 6 kap. 3 § UtIL kan även arbetstillstånd beviljas familjemedlemmarna. Enligt praxis beviljas familjemedlemmarna arbetstillstånd om arbetstagaren beviljats minst sex månaders uppehålls- och arbetstillstånd. Medföljande barn beviljas arbetstillstånd om de är 16 år eller äldre.

### 4.4 Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd

Bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd finns i 7 kap. UtIL. Dessutom finns vissa bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd i utlänningsförordningen (2006:97), förkortad UtIF. I 7 kap. 7 § UtIL regleras frågan om återkallelse av permanent uppehållstillstånd på grund av att bosättningen i Sverige har upphört. Enligt denna bestämmelse ska ett permanent uppehållstillstånd återkallas för en utlännning som inte längre är bosatt i Sverige. För en utlännning som har vistats här som flykting eller annan skyddsbehövande får dock uppehållstillståndet återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde, om utlännningen har återvänt till ett land där han eller hon tidigare har varit bosatt därför att de politiska förhållandena i landet har ändrats. Av avgörande betydelse vid bedömningen av om en utlännings bosättning i Sverige ska anses ha upphört är utlännningens avsikt att varaktigt vara bosatt här. Det förhållandet att en utlännning har avregistrerats från folkbokföringen väger tungt men kan inte ensamt ligga till grund för en återkallelse av uppehållstillståndet (MIG 2007:34). När en återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd aktualiseras på grund av att utlännningens bosättning i

Sverige har upphört kan skäl finnas att underlåta att återkalla uppehållstillståndet med beaktande av bestämmelsen i 5 kap. 3 a § 4 UtL om tillstånd för en person med svenskt ursprung eller förutvarande vistelse i Sverige (MIG 2009:12).

Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd beslutas i regel av Migrationsverket.

## 4.5 Överklagande

Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol, bl.a. om beslutet innebär avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, eller återkallelse av ett uppehållstillstånd eller arbetstillstånd (14 kap. 3 § UtL).

## 4.6 Internationella studenter och doktorander

### **Uppehållstillstånd för studier i Sverige**

Enligt 5 kap. 10 § UtL får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för studier. Regeringen har med stöd av bemyndigandet i 5 kap. 23 § första stycket UtL närmare föreskrivit vilka villkor som ska vara uppfyllda för att en utlänning som har för avsikt att studera i Sverige och som har antagits till högskoleutbildning här ska beviljas uppehållstillstånd för studietiden. Dessa villkor innebär att han eller hon ska ha sin försörjning under studietiden och sin återresa tryggad genom egna medel, stipendium eller på annat liknande sätt, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige samt inte utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa (4 kap. 5 § första stycket UtL). I praxis krävs dessutom att studierna ska bedrivas på heltid och att studierna fordrar studentens närvaro i landet. Att utlänningen har sin försörjning tryggad under hela den planerade studietiden ska enligt praxis visas redan vid det första ansökningstillfället. Vidare uppställs krav att sjukförsäkringen ska gälla under hela vistelsetiden i Sverige. Det är inte tillräckligt att den omfattar endast själva studietiden.

Uppehållstillstånd för den som antagits till högskoleutbildning i Sverige ska beviljas för minst ett år eller den kortare tid studierna avser. Pågår studierna längre tid än ett år ska tillståndet förlängas med minst ett år i taget eller den kortare tid som studierna avser, under förutsättning att villkoren är uppfyllda och att den studenten gör godtagbara framsteg i sina studier (4 kap. 5 § andra stycket UtL). I regel beviljas uppehållstillstånd för ett år. Enligt den praxis som utarbetats inom Migrationsverket beviljar verket uppehållstillstånd för studier under en något längre tid än vad studierna avser (prop. 2007/08:147 s. 40).

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för högskoleutbildning är undantagen från kravet på arbetstillstånd under den tid som uppehållstillståndet gäller. Motsvarande gäller för den som har haft sådant uppehållstillstånd för en tid av minst sex månader och som inom giltighetstiden för tillståndet ansöker om förlängning till dess

tillståndsfrågan har avgjorts eller, om beslut om utvisning meddelas, till dess utvisningsbeslutet har vunnit laga kraft (5 kap. 2 § första stycket 6 UtIF). En utlännings som har slutfört studier motsvarande 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning får beviljas uppehålls- och arbetstillstånd trots att ansökan görs inifrån landet (5 kap. 18 § andra stycket 8 och 6 kap. 4 § UtIL).

### **Upphållstillstånd för doktorander**

Med doktorand avses enligt 1 kap. 4 § högskoleförordningen (1993:100) en student som är antagen till och bedriver utbildning på forskarnivå. Enligt 5 kap. 1 § högskoleförordningen får högskolorna ha särskilda anställningar för doktorander för att dessa ska genomföra sin utbildning på forskarnivå, s.k. doktorandtjänster. Bara den som antas eller redan har antagits till en utbildning på forskarnivå vid en högskola får anställas som doktorand. Den som är anställd som doktorand ska främst ägna sig åt sin egen utbildning. Den anställda får dock i begränsad omfattning arbeta med t.ex. utbildning eller forskning, men arbetet får före examen inte omfatta mer än 20 procent av full arbetstid (5 kap. 2–3 §§ högskoleförordningen). Det finns emellertid ingen skyldighet för de doktorander som har en doktorandtjänst att utföra sådant arbete.

En doktorand som har för avsikt att studera i Sverige beviljas efter ansökan ett uppehållstillstånd för studier om förutsättningarna enligt 4 kap. 5 § första stycket UtIF är uppfyllda. En doktorand är undantagen från kravet på arbetstillstånd under den tid som uppehållstillståndet gäller (se ovan).

Högskoleförordningen gäller endast för de universitet och de högskolor som staten är huvudman för. Därutöver finns doktorander vid enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

### **Medföljande familjemedlemmar**

Enligt Migrationsverkets praxis beviljas medföljande familjemedlemmar (maka, make, sambo och ogifta barn under 18 år) till studenter vid universitet och högskolor och doktorander uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 10 § UtIL (besök). För att uppehållstillstånd ska beviljas krävs att den medföljande familjemedlemmen har sin försörjning tryggad under hela den planerade tiden i Sverige och att han eller hon har ett giltigt pass. Tillståndet beviljas för samma tid som studenten har tillstånd.

De medföljande familjemedlemmarna har inte rätt att arbeta under vistelsen i Sverige.

## **4.7 Svenskt medborgarskap**

Svenskt medborgarskap kan förvärfvas på flera sätt. De närmare förutsättningarna för förvärv av svenskt medborgarskap regleras i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, förkortad MedbL. Barn kan t.ex. bli svenska medborgare genom födelse, adoption eller föräldrars äktenskap (1–4 §§ MedbL). En utlännings kan också bli svensk medborgare

genom anmälan eller efter ansökan, s.k. naturalisation (5–8, 10, 18–19 §§ MedbL). Under vissa förutsättningar kan en svensk medborgare förlora eller efter ansökan befrias från det svenska medborgarskapet (14–15 och 17 §§ MedbL). Den som har fyllt arton år och som har förlorat eller befriats från sitt svenska medborgarskap återfår detta genom anmälan, s.k. återvinning, om han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige, före arton års ålder haft hemvist här i landet under sammanlagt tio år, och sedan två år har hemvist här i landet (9 § MedbL).

Migrationsverket, eller i vissa fall länsstyrelsen, prövar medborgarskapsärenden. Migrationsverkets eller en länsstyrelses beslut enligt lagen om svenskt medborgarskap får överklagas till en migrationsdomstol. Om ärendet rör ett säkerhetsärende överklagas beslutet dock till regeringen (26–27 §§ MedbL).

## 5 Utgångspunkter

### **En global värld med ökad rörlighet**

Såväl den globala migrationen som migrationen till och från Sverige ökar, och det blir allt mer naturligt att en del av livet tillbringas i andra länder än hemlandet. Den traditionella uppfattningen att migration handlar om förflyttningar från en plats till en annan, där migranten avser att bosätta sig permanent, har visat sig allt mer otillräcklig för att beskriva vår tids migrationsmönster. Människor rör sig i allt större utsträckning mellan länder, ibland för längre, ibland för kortare perioder, och de lämnar viktiga bidrag till utvecklingen i såväl ursprungsland som destinationsland. Även personer som stadigvarande bor i ett land men har rötter i ett annat land, s.k. diasporagrupper, strävar ofta efter att upprätthålla kontakter och nätverk i ursprungsländerna och kan bidra aktivt med kunskapsöverföring och investeringar i sina tidigare hemländer. Ökade möjligheter till kommunikation och resor har medfört ökade möjligheter att vara aktiv och engagerad i samhällsutvecklingen i både ursprungslandet och destinationslandet.

### **Vad är cirkulär migration?**

Det finns ingen enhetlig definition av begreppet cirkulär migration, men termen förekommer i ett flertal internationella dokument (se vidare SOU 2010:40 s. 61 f.). Gemensamt för de internationella definitionerna är att de beskriver människors rörelser mellan länder som kan vara tillfälliga eller mer permanenta och som kan bidra positivt till utvecklingen för alla inblandade – den enskilda migranten, ursprungslandet och destinationslandet.

I Sverige har termen ofta använts för att beskriva hur man genom att ta bort administrativa hinder kan göra det möjligt för migranter att i större utsträckning återvända och bidra till utvecklingen i ursprungslandet utan att möjligheterna att återvända till Sverige påtagligt försämrats. Bakgrunden till det ökade intresset för att underlätta rörlighet är en växande förståelse för att migranter kan bidra till utveckling på många

olika sätt, och att man genom att göra det lättare att flytta mellan länder kan förstärka dessa positiva utvecklingseffekter.

Med cirkulär migration avses här detsamma som i uppdraget till kommittén för cirkulär migration och utveckling, dvs. tillfälliga eller mer långvariga och oftast återkommande flyttningar mellan två länder, som kan bidra till utvecklingen i såväl ursprungsland som destinationsland.

Cirkulär migration är ingenting nytt. Det finns många historiska exempel på hur migranter återvänt, tillfälligt eller permanent, och i samband med detta har fört med sig kunskap tillbaka och därigenom har bidragit till utveckling i ursprungslandet. Däremot har globaliseringen och de ökade möjligheter till kommunikation och resande som den fört med sig inneburit att cirkulär migration och transnationella nätverk mellan människor blivit allt vanligare.

### **Migration kan bidra till utveckling**

Migration kan spela en viktig roll för utvecklingen i ursprungslandet, i destinationslandet samt för migranten och dennes familj.

I ursprungslandet kan migration bidra till utvecklingen inte minst genom s.k. remitteringar, dvs. de privata pengar som migranter i utlandet skickar hem. Remitteringar är en viktig källa för utveckling i många låginkomstländer, och bidrar bland annat till ökad ekonomisk trygghet för kvarvarande familjemedlemmar. Remitteringar är privata penningflöden, men kan genom sitt bidrag till den lokala ekonomin generera utvecklingsvinster för en bredare krets än bara den direkta mottagaren. Remitteringar kan medföra en utvecklade bank- och finansmarknad i ursprungsländer när efterfrågan på banktjänster växer i områden som tidigare haft begränsad tillgång till dessa tjänster. Förutom det finansiella tillskottet som migranter kan bidra med har de under utlandsvistelser stora möjligheter att inhämta nya kunskaper och erfarenheter som när de överförs till ursprungsländerna kan ha betydande utvecklingseffekter. Inte minst internationella studenter och forskare kan i detta sammanhang ha stor betydelse för ursprungsländernas utveckling. Även överföringar av värderingar, idéer och kontaktnät – så kallade sociala remitteringar – kan få stor betydelse för utvecklingen.

I destinationslandet utgör migranter ofta efterfrågad arbetskraft som fyller en lucka på arbetsmarknaden. Internationella kontakter och ökad internationell rörlighet av studenter, lärare och forskare stärker kvaliteten vid svenska universitet och högskolor. Migranter för också med sig värderingar och förhållningssätt som kan gynna den kulturella mångfalden och leda till innovationer och nytänkande i destinationslandet. Migration kan även främja handel och investeringar mellan länder, vilket skapar arbetstillfällen och skatteintäkter på båda håll.

För den enskilde kan möjligheten att arbeta, studera eller forska i ett annat land innebära möjlighet till nya personliga utvecklingsmöjligheter och karriärutveckling. Dessutom kan migration vara en möjlighet för individer och familjer att öka sina ekonomiska resurser och förbättra sina levnadsvillkor. Migration kan också bidra till att öka kvinnors inflytande och självbestämmande eftersom de genom migration kan få ekonomiska resurser att bidra till familjens försörjning som investerare, som



arbetstagare och som sändare av remitteringar. För att migration ska kunna bidra till utveckling är det dock viktigt att migrantens kompetens tas tillvara, både i destinationslandet och i ursprungslandet.

Migranter har i dag större möjligheter än någonsin tidigare att bidra till utveckling, samtidigt som migrationens utvecklingspotential är långt ifrån fullt utnyttjad. Genom att röra sig mellan länder kan migranter lämna viktiga bidrag till utvecklingen i både ursprungslandet och destinationslandet. Mot bakgrund av den ökande globala migrationen och de utvecklingseffekter som migration kan bidra till, ser regeringen att det finns ett behov av en politik som bättre tar tillvara den globala migrationens möjligheter.

### **En svensk politik för cirkulär migration**

En svensk politik för cirkulär migration bör underlätta rörlighet och motverka inläsningseffekter. Mycket tyder på att en trygg tillvaro i Sverige, och möjligheten att återkomma hit om man så skulle vilja, gör det lättare att engagera sig för utvecklingen i ursprungslandet. Det är därför angeläget att genom regeländringar underlätta för personer som önskar flytta mellan Sverige och andra länder.

Den framtida svenska migrationspolitiken ska vara anpassad till, och dra fördelar av, en värld som präglas av ökad rörlighet över gränserna. De förslag som lämnas i denna lagrådsremiss innebär att migranternas möjlighet till ökad rörlighet och migrationens utvecklingspotential i större utsträckning betonas. De föreslagna reglerna bidrar till att underlätta cirkulär migration till och från Sverige i syfte att öka de positiva utvecklingseffekterna av dessa rörelsemönster, i Sverige såväl som i ursprungsländerna. De föreslagna reglerna står inte i motsats till principen om reglerad invandring som fortsatt ska styra den svenska migrationspolitiken.

Sveriges engagemang för att stärka migrationens utvecklingseffekter är starkt förankrat i politiken för global utveckling (skr. 2007/08:89). Alla politikområden och policyinstrument som står till regeringens förfogande behöver användas på ett samlat sätt för att Sveriges bidrag till en rättvis och hållbar global utveckling ska bli så effektivt som möjligt. De förändringar som här föreslås bidrar till en svensk migrationspolitik som beaktar migrationens utvecklingseffekter och är en del i genomförandet av Sveriges politik för global utveckling.

## **6 En ny undantagsregel från bestämmelsen om återkallelse av permanent uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning**

<b>Regeringens förslag:</b> Ett permanent uppehållstillstånd får återkallas tidigast när två år förflutit efter det att bosättningen här i landet
---

upphörde, om utlänningen har anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha uppehållstillståndet kvar trots att bosättningen upphör.

Den nuvarande särskilda regleringen för flyktingar och andra skyddsbehövande tas bort.

**Kommitténs förslag** skiljer sig från regeringens endast på så sätt att kommittén föreslår att återkallelse ska få ske tidigast fem år efter det att bosättningen i Sverige upphörde.

**Remissinstanserna:** En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig över kommitténs förslag ställer sig positiva till förslaget. *Kammarrätten i Stockholm* anför bl.a. att den analys som ligger bakom förslaget om en femårsgräns är bristfällig och att frågan måste övervägas ytterligare. Flera remissinstanser, bl.a. *Migrationsverket* och *ambassaden Addis Abeba*, framför synpunkter på den föreslagna anmälningsplikten och dess utformning. *Amnesty International* avstyrker förslaget om en anmälningsplikt. Flera ambassader, bl.a. *ambassaden Damaskus*, anför att förslaget kan innebära ett ökat arbete på den konsulära sidan.

### **Skälen för regeringens förslag:**

#### *Behovet av en ny undantagsregel*

En förutsättning för att en utlänning ska beviljas permanent uppehållstillstånd är att utlänningen avser och tillåts att bosätta sig i Sverige (prop. 2004/05:170 s. 196). Har bosättningen upphört ska det permanenta uppehållstillståndet återkallas. Ett särskilt undantag gäller dock för flyktingar och andra skyddsbehövande (se avsnitt 4.4). För bedömningen av om bosättningen har upphört har flera omständigheter betydelse, som t.ex. avregistrering från folkbokföringen, vistelsetiden i Sverige, fastighetsinnehav här i landet och avsikt att återvända till Sverige (jfr MIG 2007:34). Även om bedömningen av om bosättningen har upphört medger vissa hänsynstaganden till förhållandena i det enskilda fallet och därmed också viss cirkulär migration, kan den nuvarande ordningen fungera som en inlåsnings effekt för en del utlänningar. Det kan exempelvis vara utlänningar som av någon anledning inte kan eller vill bli svenska medborgare, vilket annars skulle möjliggöra en ökad rörlighet för dem.

Regeringen, som i största möjliga mån vill verka för att inom ramen för den reglerade invandringen undanröja onödiga hinder för ökad rörlighet, anser att den nuvarande ordningen bör förändras i riktning mot ett mer flexibelt regelverk. Det har blivit allt mer vanligt att personer har anknytning till mer än ett land och att boendet växlar mellan dessa länder. Det finns därför skäl att möjliggöra ökad rörlighet även för personer utan svenskt medborgarskap men med permanent uppehållstillstånd. Utgångspunkten bör även fortsättningsvis vara att ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning om hans eller hennes bosättning i Sverige har upphört. Däremot bör det i större utsträckning än i dag vara möjligt att i vissa fall frångå huvudregeln och för en tid underlåta att återkalla tillståndet trots att bosättningen i Sverige enligt gängse bedömning har upphört. En bestämmelse med den innebörden bör tas in i utlänningslagen.

Flera ambassader har påpekat att ett sådant förslag kan innebära att en större grupp människor med kopplingar till Sverige kommer att förvänta sig ambassadens stöd i olika nödsituationer och öka arbetet på den konsulerära sidan. Av 3 och 4 §§ lagen (2003:491) om konsulärt bistånd framgår att det är bosättningen i Sverige som avgör frågan om huruvida en person har rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd från svenska beskickningar och karriärkonsulat. Det här aktuella förslaget avser utlännningar vars bosättning i Sverige har upphört. Förslaget bedöms således sakna betydelse i detta avseende. Inte heller bedöms förslaget ha betydelse för ambassaders och karriärkonsulats beredskapsansvar, eftersom detta ansvar är oavhängigt av innehav av permanent uppehållstillstånd. (jfr 3 § Regeringskansliets föreskrifter om beredskapsplanering vid utlandsmyndigheterna, UF 2011:5). En annan sak är att det förekommer att personer som på olika sätt har anknytning till Sverige kontakter utlandsmyndigheter och förväntar sig myndigheternas stöd, oavsett om sådan rätt föreligger eller inte. Detta torde dock gälla oavsett om dessa personer har ett permanent uppehållstillstånd eller inte.

#### *En generell undantagsregel*

Enligt nuvarande ordning är möjligheten att göra undantag från huvudregeln begränsad till att gälla flyktingar och andra skyddsbehövande. Regeringen anser att denna möjlighet inte bör vara beroende av på vilken grund det permanenta uppehållstillståndet beviljats. För att underlätta en ökad rörlighet bör möjligheten istället utvidgas till att avse utlännningar med permanent uppehållstillstånd i Sverige, oavsett på vilken grund tillståndet beviljats.

I och med att särregleringen för flyktingar och andra skyddsbehövande tas bort blir det inte längre aktuellt att ställa upp de villkor för återvändandet som nuvarande särreglering föreskriver, dvs. att utlännningen ska ha återvänt till ett land där han eller hon tidigare har varit bosatt därför att de politiska förhållandena i landet har ändrats. Den bestämmelsen bör således tas bort (se dock avsnitt 11 om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser).

#### *Förutsättningar för undantag*

Det kan finnas situationer där en utlännning med ett permanent uppehållstillstånd inte önskar behålla tillståndet när bosättningen har upphört. En förutsättning för att det ska vara möjligt att underlåta att återkalla det permanenta uppehållstillståndet bör därför vara att utlännningen själv önskar behålla tillståndet. För att urskilja fall där det kan komma ifråga att göra undantag bör det införas ett förfarande enligt vilket den som vill behålla sitt permanenta uppehållstillstånd trots att bosättningen har upphört har möjlighet att göra en anmälan om detta. Detta innebär en förändring i förhållande till vad som i dag gäller för flyktingar och andra skyddsbehövande. Även för dessa personer är det dock motiverat att säkerställa att det finns en önskan om att behålla det permanenta uppehållstillståndet, trots att förutsättningarna för tillståndet kanske inte längre är uppfyllda.

Beslut om återkallelse av uppehållstillstånd fattas i regel av Migrationsverket. Det är därför ändamålsenligt att en anmälan om önskemål att behålla uppehållstillståndet ska göras till Migrationsverket. Av praktiska skäl bör det dessutom krävas att anmälan ska göras viss tid före utresan. Kommittén har föreslagit att anmälan ska göras en vecka före utresan. Den närmare utformningen av detta förfarande är dock av detaljkaraktär och bör regleras i förordning.

Om en anmälan på föreskrivet sätt har kommit in till Migrationsverket bör återkallelse av det permanenta uppehållstillståndet på grund av upphörd bosättning inte få beslutas förrän undantagets giltighetstid har löpt ut och utlänningsen, enligt vad verkets utredning av folkbokföring etc. visar, inte flyttat tillbaka till Sverige. Däremot bör Migrationsverket även fortsättningsvis vara oförhindrat att återkalla tillståndet med stöd av andra återkallelsegrunder i utlänningslagen. Om utlänningsen har återvänt till Sverige och bosatt sig här bör det krävas en ny anmälan om att få behålla det permanenta uppehållstillståndet om utlänningsen på nytt önskar bryta bosättningen i Sverige utan att det permanenta uppehållstillståndet återkallas.

#### *Undantagets giltighetstid*

Vid bedömningen av för hur lång tid ett permanent uppehållstillstånd ska kunna gälla, trots att innehavarens bosättning i Sverige har upphört, bör övervägas bl.a. vilka följder undantag från huvudregeln och undantagets längd kan få.

En utvidgad undantagsmöjlighet och undantagets giltighetstid kan tänkas få konsekvenser inom ett antal områden. Det gäller bl.a. rätten till vissa förmåner från det svenska trygghetssystemet, vilket innefattar bl.a., hälso- och sjukvård samt socialförsäkring. I denna del gör regeringen följande bedömning.

För rätt till hälso- och sjukvård i Sverige krävs i regel att en person är folkbokförd i Sverige, se t.ex. 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Enligt folkbokföringslagen (1991:481, förkortad FBL) ska folkbokföring ske av den som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvila) i landet under minst ett år (3 § FBL). En utlänningsen som är skyldig att ha uppehållstillstånd ska inte folkbokföras om han eller hon saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå folkbokförs (4 § FBL). Den som flyttar utomlands och planerar att vara borta i minst ett år ska i regel inte längre vara folkbokförd i Sverige (20 § FBL). Därmed upphör också rätten till hälso- och sjukvård i Sverige. Det finns alltså inte någon direkt koppling mellan innehav av ett uppehållstillstånd och folkbokföring i landet respektive rätt till hälso- och sjukvård här. De av riksdagen i maj 2013 beslutade ändringarna om folkbokföringen i framtiden (prop. 2012/13:120, bet. 2012/13:SKU25, rskr. 2012/13:254), innebär ingen ändring i detta avseende. Förslaget om en utvidgad undantagsmöjlighet bedöms därför inte göra någon skillnad i fråga om rätten till hälso- och sjukvård, oavsett undantagets giltighetstid.

Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för s.k. bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner (t.ex. barnbidrag och bostadsbidrag). Vid tillämpningen av bestämmelserna i socialförsäkringsbalken (2010:110,

förkortad SFB) ska, om inget annat särskilt anges, en person anses vara bosatt i Sverige om han eller hon har sitt egentliga hemvist här i landet (5 kap 2 § SFB). Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt här i landet, om inte synnerliga skäl talar mot det (5 kap. 3 § första stycket SFB). En person med permanent uppehållstillstånd som återvänder till Sverige för att bosätta sig här kan med tillämpning av 5 kap. 3 § SFB anses som bosatt i landet, eftersom innehavet av det permanenta uppehållstillståndet är en sådan omständighet som beaktas vid bedömningen av vistelsens längd. Personen får vid ankomsten således på nytt tillgång till bosättningsbaserade förmåner, om övriga förutsättningar enligt lagstiftningen är uppfyllda. Det gäller oavsett hur lång tid som gått sedan den förra bosättningen i Sverige upphörde. En i Sverige bosatt person som lämnar landet ska fortfarande anses vara bosatt här i landet om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år (5 kap. 2 och 3 §§ SFB). I undantagsfall kan en bosättningsbaserad förmån efter ansökan fortsätta att lämnas trots att bosättningen har upphört. Det gäller i situationer där det med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet skulle framstå som uppenbart oskäligt att dra in förmånen (5 kap. 18 § SFB). Det kan exempelvis vara fråga om en utlandsvistelse som är påkallad av hälsoskäl (prop. 1998/99:119 s. 149). Sammantaget innebär det sagda att en utlänning vars bosättning i Sverige har upphört i regel inte längre har rätt till bosättningsbaserade förmåner. Innehav av ett permanent uppehållstillstånd inverkar inte i det ovan nämnda undantagsfallet då en bosättningsbaserad förmån efter ansökan kan fortsätta att lämnas trots att bosättningen har upphört. Förslaget om en utvidgad undantagsmöjlighet bedöms således inte heller i dessa avseenden få några konsekvenser, oavsett undantagets giltighetstid. Innehavet av ett permanent uppehållstillstånd för en person som återvänder till Sverige inverkar dock vid bedömningen av om han eller hon ska anses vara bosatt här och därmed också försäkrad för bosättningsbaserade förmåner. Som framgår ovan kan en person med permanent uppehållstillstånd, vars bosättning i Sverige har upphört, efter en tids frånvaro återvända till Sverige och omedelbart få tillgång till bosättningsbaserade förmåner. Förslaget om att få behålla det permanenta uppehållstillståndet för en längre tid innebär att utlänningen kan vara borta från Sverige en längre tid än i dag och vid återvändandet omedelbart få tillgång till bosättningsbaserade förmåner.

Även inom andra områden bör undersökas vilka följder som ett undantag från huvudregeln och undantagets längd kan få i förhållande till nuvarande ordning.

Enligt nuvarande ordning kan en utlänning anknävt till någon som beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, dvs. i regel ett permanent uppehållstillstånd, medföra rätt för utlänningen att anhöriginvandra till Sverige. Enligt gällande praxis kan detta vara fallet även om den som utlänningen åberopar anknävt till, den s.k. anknävningspersonen, själv vistas utomlands. Det krävs dock att innehavaren av det permanenta uppehållstillståndet, när ärendet prövas, har en manifesterad och konkret avsikt att inom kort flytta till Sverige och bosätta sig här (jfr MIG 2007:36). Det sagda innebär att en person som har permanent uppehållstillstånd i Sverige, men som inte bor i Sverige, kan grunda rätt för en annan person att få uppehållstillstånd i

Sverige. Förslaget om att få behålla det permanenta uppehållstillståndet för en längre tid än i dag innebär att anknytningspersonen också kan vara utomlands motsvarande längre tid utan att det påverkar rätten till anhöriginvandring förutsatt att han eller hon när anknytningsärendet prövas har en manifesterad och konkret avsikt att inom kort flytta till Sverige och bosätta sig här.

Det bör vidare analyseras om förslaget om en utvidgad möjlighet att behålla ett permanent uppehållstillstånd har betydelse vid allmän domstols överväganden om utvisning av utlänning på grund av brott. Vid denna bedömning ska utlänningens anknytning till det svenska samhället beaktas. Domstolen ska särskilt beakta bl.a. hur lång tid utlänningen har vistats i Sverige (8 kap. 11 § UtL). För denna bedömning torde innehavet av ett permanent uppehållstillstånd i sig sakna betydelse. Det är vistelsetiden i Sverige som sådan som har betydelse. Om utlänningen däremot hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes eller om han eller hon då varit bosatt i Sverige sedan minst fem år krävs synnerliga skäl för utvisning (8 kap. 12 § första stycket UtL). Inte heller här torde själva innehavet av det permanenta uppehållstillståndet vara utslagsgivande. Det viktiga är vistelsen i Sverige med permanent uppehållstillstånd respektive bosättningen i Sverige. Det nu aktuella förslaget rör utlänningar som medges rätt att under viss tid behålla sitt permanenta uppehållstillstånd trots att de vistas utomlands på ett sådant sätt att bosättningen i Sverige har upphört. Förslaget om en utvidgad undantagsmöjlighet och undantagets giltighetstid bedöms således sakna betydelse för domstols bedömning av frågan om utvisning på grund av brott.

Enligt 2 kap. 4 § andra stycket och 3 kap. 4 § andra stycket studiestödslagen (1999:1395) får studiestöd (studiehjälp och studiemedel) lämnas till en utländsk medborgare under förutsättning att han eller hon är bosatt i Sverige, har permanent uppehållstillstånd här och har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning. De personer som omfattas av kommitténs förslag är visserligen utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd i Sverige, men deras bosättning i Sverige har upphört. Förslaget om en utvidgad undantagsmöjlighet bedöms därför inte få några konsekvenser i detta avseende, oavsett undantagets giltighetstid. En annan fråga är hur förslaget förhåller sig till de nuvarande reglerna om anmälningsavgift och studieavgift för medborgare från länder utanför EU/EES och Schweiz (tredjelandsmedborgare) vid högskoleutbildning i Sverige. Enligt 2 § andra stycket 3 och 5 §§ andra stycket förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor ska avgift inte tas ut av tredjelandsmedborgare som har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Detta med hänsyn till att de med deras anknytning till Sverige och rättigheter i övrigt bör jämföras med svenska medborgare i fråga om högskoleutbildning vid svenska lärosäten (prop. 2009/10:65 s. 18 f.). Förslaget om att få behålla det permanenta uppehållstillståndet för en längre tid än i dag innebär att en utlänning med permanent uppehållstillstånd i Sverige, vars bosättning i Sverige har upphört, under en längre tid än i dag kommer att ha möjlighet att på distans eller nätbaserat bedriva avgiftsfri svensk högskoleutbildning.

Det bör även analyseras hur förslaget och dess tidsfrist förhåller sig till vissa internationella åtaganden som Sverige gjort. Därvid bör göras en bedömning av hur förslaget om en utökad undantagsmöjlighet förhåller sig till reglerna om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige, EES-medborgare med permanent uppehållsrätt och den fria rörligheten inom Schengenområdet.

En tredjelandsmedborgare som vistats i Sverige utan avbrott under minst fem år kan under vissa förutsättningar beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige (5 a kap. 1 § UtIL). Därmed får tredjelandsmedborgaren vissa rättigheter som liknar dem som EU-medborgare har (bl.a. ökade möjligheter att arbeta, starta företag och studera i ett annat land inom EU). Den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd (5 kap. 2 a § UtIL). Därtill kommer att för den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige utfärdas ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som gäller i minst fem år (4 kap. 19 a § UtIF). EG-uppehållstillståndets främsta syfte är att gälla som bevis för ställningen som varaktigt bosatt då personen vill utnyttja sin rätt till rörlighet och flytta till en annan EU-stat. Ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska enligt 5 a kap. 5 § UtIL återkallas bl.a. om utlänningsen har vistats utanför EU under tolv månader i följd. Bestämmelsen bygger på artikel 9.1.c i direktivet 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (direktivet om varaktigt bosatta)<sup>5</sup>. Vid genomförandet av direktivet i svensk rätt infördes ett förenklat förfarande för att återfå ställning som varaktigt bosatt. Mot den bakgrunden utnyttjades inte möjligheten i artikel 9.2 i direktivet att föreskriva att bortovaro som överstiger tolv månader i följd inte ska medföra återkallande eller förlust av ställning som varaktigt bosatt. Den nuvarande regeln om återkallelse av ställning som varaktigt bosatt i Sverige motsvarar tidsmässigt i normalfallet tillämpningen av den nuvarande bestämmelsen om återkallelse av permanent uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning, dvs. ett år. Beroende på det nu föreslagna undantagets giltighetstid kan det komma att uppstå en tidsmässig diskrepans mellan återkallelsen av ställningen som varaktigt bosatt och återkallelsen av det permanenta uppehållstillståndet. Den tidsfrist som föreslås gälla innan återkallelse sker kommer således att få betydelse i detta avseende.

En EES-medborgare och dennes familjemedlemmar har permanent uppehållsrätt om de har vistats lagligt i Sverige utan avbrott i minst fem år (3 a kap. 6–7 §§ UtIL). Den permanenta uppehållsrätten kan upphöra endast om utlänningsen har vistats utanför Sverige i mer än två på varandra följande år (3 a kap. 9 § UtIL). Bestämmelsen bygger på artikel 16.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet)<sup>6</sup>. Enligt artikel 37 i rörlighetsdirektivet påverkar direktivets bestämmelser inte tillämpningen av lagar eller andra författningar i medlemsstaterna som är mer förmånliga för de personer

<sup>5</sup> EUT L 16, 23.01.2004, s. 44 (Celex 32003L0109).

<sup>6</sup> EUT L 158, 30.4.2004, s. 77 (Celex 32004L0038).

som omfattas av detta direktiv. Rörlighetsdirektivet i sig utgör således inte något hinder mot en bestämmelse som innebär att permanent uppehållsrätt kan upphöra om utlänningen har vistats utanför Sverige en längre tid än vad som följer av nuvarande ordning. Om det nu aktuella undantagets giltighetstid skulle överstiga två år och de nuvarande reglerna om vid vilken tidpunkt den permanenta uppehållsrätten kan upphöra kvarstår oförändrade innebär det att tredjelandsmedborgare som beviljats permanent uppehållstillstånd i Sverige behandlas mer förmånligt än de EES-medborgare och deras familjemedlemmar som har permanent uppehållsrätt. Även här kommer således undantagets giltighetstid att få betydelse.

Enligt de regler som antagits inom ramen för Schengensamarbetet får tredjelandsmedborgare som har ett uppehållstillstånd i ett Schengenland röra sig fritt i andra Schengenländer under tre månader inom en sexmånadersperiod. Förslaget om en utvidgad undantagsmöjlighet innebär att fler personer får behålla det permanenta uppehållstillståndet och således också kan röra sig inom Schengenområdet. Undantagets giltighetstid kommer att få betydelse även i detta avseende.

Som framgår ovan är det nuvarande kravet på bosättning, som en förutsättning för att permanent uppehållstillstånd ska beviljas, en viktig utgångspunkt för förslaget om en utvidgad möjlighet att underlåta återkallelse. Även fortsättningsvis ska ett permanent uppehållstillstånd i regel återkallas för en utlänning om hans eller hennes bosättning i Sverige har upphört. Det bör mot den bakgrunden inte vara möjligt att medge undantag av en sådan omfattning att anknytningen till Sverige och bosättningen här i landet försvagas i allt för stor grad. Utifrån detta perspektiv anser regeringen, till skillnad från kommittén, att det inte är rimligt att en utlänning som beviljats permanent uppehållstillstånd för bosättning i Sverige ska kunna vistas utomlands under fem års tid utan att frånvaron får återverkningar på det permanenta uppehållstillståndet. Ovan har också konstaterats att undantagets giltighetstid kan få följder inom ett antal områden, varav några måste betecknas som mindre önskvärda. Det gäller bl.a. möjligheten för en anknytningsperson att vistas utanför Sverige en längre tid utan att det inverkar på möjligheten till anhöriginvandring till Sverige. För att minimera dessa följder och för att inte göra ett för stort avsteg från principen om bosättning som en förutsättning för permanent uppehållstillstånd gör regeringen bedömningen att undantagets giltighetstid bör uppgå till två år räknat från utresedagen, vilken är den tidpunkt då bosättningen normalt anses ha upphört. Med detta förslag ökar möjligheterna till rörlighet in och ut ur Sverige för migranter med permanent uppehållstillstånd utan att några väsentliga nackdelar utifrån de konsekvensområden som beskrivits ovan inträder. Samtidigt behålls kravet på en stark anknytning till Sverige och den tidigare bosättningen här.

Den tidsmässiga diskrepansen mellan återkallelse av ställning som varaktigt bosatt och återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd (se ovan), som kan bli en följd av den nya undantagsbestämmelsen, bedöms vid en giltighetstid på två år vara av marginell betydelse och fordrar ingen ytterligare reglering. Direktivet om varaktigt bosatta bedöms inte utgöra hinder för förslaget.



Inte heller beträffande de övriga konsekvensområden som beskrivits ovan bedöms någon ytterligare reglering motiverad.

## 7 Arbetskraftsinvandrare

### 7.1 Förlängd kvalificeringsperiod för permanent uppehållstillstånd

**Regeringens förslag:** Bestämmelsen om permanent uppehållstillstånd till en utlänning som har haft uppehållstillstånd för arbete eller EU-blåkort utfärdad av Sverige i sammanlagt fyra år ändras på så sätt att den tidsperiod under vilken kravet på fyra år ska vara uppfyllt förlängs från fem till sju år.

**Kommitténs förslag** skiljer sig från regeringens på så sätt att kvalificeringsperioden föreslås vara åtta år.

**Remissinstanserna:** En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget är positivt inställda. *Migrationsverket* anser att en så pass lång kvalificeringstid som åtta år inte är förenlig med grunden för förslaget, dvs. anknytningen till arbetsmarknaden. *Migrationsverket* föreslår att kvalificeringstiden förlängs från fem till sex år. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att man i stället bör använda sig av arbetstillstånd med så lång löptid som möjligt, helst permanenta. *Sveriges advokatsamfund* anser att det behövs en närmare precisering av vilka krav som bör ställas när sökanden varit sjukskriven eller föräldraledig en längre tid under kvalificeringsperioden. För att uppnå en ökad rörlighet på arbetsmarknaden anser *Advokatsamfundet* vidare att en ändring av 6 kap. 2 a § tredje stycket UtIL om arbetstillståndets koppling till arbetsgivare och slag av arbete bör övervägas.

#### Skälen för regeringens förslag

##### *Permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl*

Enligt nuvarande ordning får en utlänning som under de senaste fem åren har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år beviljas permanent uppehållstillstånd (5 kap. 5 § UtIL). Vid införandet av de nuvarande reglerna uttalade regeringen angående tillståndstiden att en person som har haft uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år genom arbetet har visat sig bidra till samhällsutvecklingen och fått en stark koppling till Sverige. Sammantaget bör detta berättiga till ett permanent uppehållstillstånd om inte skäl enligt 5 kap. 17 § UtIL talar emot (prop. 2007/08:147 s. 29). Vid övervägandena rörande längden på den tidsfrist inom vilken utlänningen genom uppehållstillståndet kan kvalificera sig för det permanenta uppehållstillståndet anförde regeringen bl.a. att permanent uppehållstillstånd bör kunna beviljas trots att tiden med uppehållstillstånd för arbete inte varit sammanhängande. Upphåll mellan olika tillståndspår bör dock inte vara så många eller av sådan omfattning att anknytningen till den svenska arbetsmarknaden försvagas.

Inte heller bör perioder av uppehållstillstånd för arbete som ligger alltför långt tillbaka i tiden kunna tillgodoräknas. Mot den bakgrunden föreslog regeringen att de fyra åren med uppehållstillstånd för arbete borde vara uppfyllda inom de fem senaste åren (a. prop. s. 29–30).

Vid bedömningen av om kravet på uppehållstillstånd för arbete under fyra år ska anses uppfyllt beaktas, enligt Migrationsverkets praxis, i det enskilda fallet hur anknytningen varit till den svenska arbetsmarknaden under tillståndstiden (jfr Migrationsverkets handbok i migrationsärenden, avsnittet Tillstånd för arbete - anställning i dess lydelse den 29 juli 2013, s. 345–346). Kortare perioder av bortavaro från den svenska arbetsmarknaden (t.ex. ett fåtal månader under fyraårsperioden) bör, enligt Migrationsverkets råd i nämnda vägledning till personal i ärendehantering, överhuvudtaget inte påverka bedömningen av om permanent uppehållstillstånd bör ges. Inte heller bör bortavaro från arbetsmarknaden på grund av sjukskrivning, föräldraledighet eller annan frånvaro med arbetsbaserad förmån (t.ex. graviditetsspenning och närståendepenning) påverka. Om det under tillståndstiden inträffat längre perioder av vistelser utanför Sverige, under vilka utlänningen således inte heller har arbetat i landet, bör det däremot påverka bedömningen av om permanent uppehållstillstånd bör ges. Om den sammanlagda vistelsetiden i Sverige varit så kort att arbetstagaren inte kan anses bosatt i Sverige bör permanent uppehållstillstånd inte beviljas. Detta mot bakgrund av reglerna om att ett permanent uppehållstillstånd som regel ska återkallas för en utlänning som inte anses bosatt i Sverige. Likaså bör längre perioder då utlänningen inte har arbetat påverka bedömningen av om permanent uppehållstillstånd bör beviljas, om detta beror arbetslöshet eller annan anledning än vad som angetts ovan. I de fallen kan utlänningen inte anses ha bidragit till samhällsutvecklingen och fått en sådan stark koppling till den svenska arbetsmarknaden som anges i förarbetena, varför det enligt handboken bör övervägas om ansökan om permanent uppehållstillstånd bör avslås.

De nuvarande reglerna för permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl är utformade för att möjliggöra viss flexibilitet för arbetskraftsinvandrare. Regeringen anser dock att reglerna inte är tillräckligt flexibla ur ett rörlighetsperspektiv och att de därför bör justeras. Genom att förlänga den tid under vilken utlänningen kan kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd, utan att samtidigt öka kravet på den tid under vilken utlänningen ska ha haft uppehållstillstånd för arbete, skapas ökade möjligheter för utlänningen att röra sig mellan Sverige och ett eller flera andra länder. Vid beräkningen av den sammanlagda tillståndstiden kan nämligen utlänningen tillgodoräknas perioder med uppehållstillstånd för arbete, som ligger lite längre tillbaka i tiden än vad som är fallet i dag. Det gäller oavsett om avbrotten i tillståndstiden har varit flera och fördelade inom kvalificeringsperioden, eller om det varit fråga om något enstaka avbrott som infallit i den senare delen av denna period. Det gäller dock att inte skapa en ordning där ett permanent uppehållstillstånd beviljas på grund av arbetsmarknadsskäl, trots att anknytningen till den svenska arbetsmarknaden försvagats väsentligt. Utgångspunkten bör vara att finna en balanserad lösning. Mot denna bakgrund anser regeringen att den nuvarande kvalificeringsperioden för permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl bör

förlängas från fem till sju år. En förutsättning för att permanent uppehållstillstånd ska beviljas av arbetsmarknadsskäl ska således vara att utlänningen i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för arbete.

Det är rimligt att det även fortsättningsvis vid bedömningen av om kravet på uppehållstillstånd för arbete under fyra år ska anses uppfyllt beaktas hur den faktiska anknytningen till den svenska arbetsmarknaden varit under tillståndstiden. Regeringens förslag om en förlängd kvalificeringsperiod för permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl, tillsammans med förslaget nedan att den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd får vara längre än fyra år om det föreligger särskilda skäl (se avsnitt 7.2), innebär att en utlänning som periodvis stått utanför arbetsmarknaden ges ökade möjligheter att kvalificera sig för ett permanent uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl.

Detta lagstiftningsarbete tar sikte på ökade möjligheter för utlänningar att röra sig mellan Sverige och ett eller flera andra länder. Regeringen finner inte anledning att, med anledning av vad Sveriges advokatsamfund har anfört, föreslå någon ändring i de nuvarande reglerna om arbetstillstånds koppling till arbetsgivare och slag av arbete.

#### *Permanent uppehållstillstånd för en utlänning som haft EU-blåkort utfärdat i Sverige*

I samband med genomförandet av rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (blåkortsdirektivet)<sup>7</sup> gjorde regeringen bedömningen att förutsättningarna för en utlänning som haft EU-blåkort utfärdat i Sverige att få ett permanent uppehållstillstånd bör motsvara dem som gäller för utlänningar som beviljats nationella uppehållstillstånd och arbetstillstånd för arbetskraftsinvandring (se avsnitt 4.1). Regeringen ansåg vidare att det vid bedömningen om kravet på en sammanlagd tillståndstid om fyra år är uppfyllt bör vara möjligt för en utlänning att lägga samman tillståndstider avseende nationellt uppehållstillstånd för arbete med tillståndstider avseende EU-blåkort (se prop. 2012/13:148 s. 74 – 75). Mot denna bakgrund anser regeringen att förslaget om förlängd kvalificeringstid för permanent uppehållstillstånd bör omfatta även utlänningar som haft EU-blåkort utfärdat av Sverige i sammanlagt fyra år, eller som haft dels ett sådant EU-blåkort, dels ett nationellt uppehållstillstånd för arbete i sammanlagt fyra år. Att dessa omfattas av förslaget bedöms vara förenligt med blåkortsdirektivet.

<sup>7</sup> EUT L 155, 18.6.2009, s. 17 (Celex 32009L0050).

## 7.2 Möjlighet att i undantagsfall bevilja förlängt arbetstillstånd efter fyra år

**Regeringens förslag:** Den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd som beviljas med stöd av reglerna för arbetskraftsinvandring får vara längre än fyra år om det finns särskilda skäl. Den får dock vara högst sex år.

**Kommitténs förslag** skiljer sig från regeringens endast på så sätt att kommittén inte föreslår någon begränsning av hur lång den sammanlagda tillståndstiden ska kunna vara.

**Remissinstanserna:** En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget är positivt inställda. *Afrosvenskarna i Stockholm* anser att en sådan möjlighet öppnar för godtycke och att det istället bör införas en generell möjlighet att bevilja tidsbegränsade arbetstillstånd efter fyra år. *Migrationsverket* framför synpunkter på den närmare utformningen av författningsförslaget.

### Skälen för regeringens förslag

#### *De nuvarande reglerna ur ett rörlighetsperspektiv*

Enligt nuvarande ordning får ett arbetstillstånd som beviljas med anledning av ett konkret arbetserbjudande inte avse längre tid än två år. Det får heller inte avse längre tid än anställningstiden. Tillståndet kan förlängas vid ett eller flera tillfällen, men den sammanlagda tillståndstiden får inte vara längre än fyra år (6 kap. 2 a § UtlL). Om permanent uppehållstillstånd därefter inte beviljas, ska utlänningen lämna Sverige (prop. 2007/08:147 s. 30). När de nuvarande reglerna trädde i kraft i december 2008 förlängdes den möjliga sammanlagda tillståndstiden från två till fyra år.

Reglerna innebär att en utlänning, som efter en sammanlagd tillståndstid om fyra år önskar arbeta i Sverige ytterligare en begränsad tid, inte kan beviljas tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd. I en sådan situation är det inte heller givet att utlänningen vill eller kan beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Enligt nuvarande tillämpning av reglerna om permanent uppehållstillstånd beviljas t.ex. normalt inte tillstånd till en utlänning som vid ansökningstillfället enbart önskar arbeta i Sverige en begränsad tid och inte har för avsikt att bosätta sig här.

Ur ett rörlighetsperspektiv kan det ifrågasättas hur ändamålsenligt utformade dessa regler om arbetstillståndens längd är. En inte helt ovanlig situation är att en utlänning, som är anställd inom en koncern utomlands, upprepade gånger sänds till Sverige för att utföra arbete en begränsad tid. När den sammanlagda tillståndstiden uppgår till fyra år kan utlänningen inte beviljas ytterligare arbetstillstånd, vilket utgör ett hinder för arbetsgivarens verksamhet och utlänningens möjlighet att utföra arbete i Sverige. Regeringen anser att de nuvarande reglerna behöver justeras.

### *En ökad flexibilitet i tillståndsgivningen*

Ett sätt att undanröja hinder för rörlighet skulle kunna vara att införa en obegränsad möjlighet att förlänga de tidsbegränsade arbetstillstånden. Utgångspunkten för de nuvarande reglerna om tidsbegränsade arbetstillstånd är emellertid att arbetstillstånd från början bör beviljas för en kortare tid, men att tillståndet så småningom ska kunna övergå till ett permanent tillstånd att vistas och arbeta i Sverige (prop. 2007/08:147 s. 29). Regeringen står fast vid denna modell och anser därför inte att möjligheten till förlängning bör bli obegränsad. En annan lösning skulle kunna vara att generellt förlänga tillståndstiderna, men alltjämt ange en yttersta gräns för hur länge tidsbegränsade tillstånd kan beviljas. En sådan generell förlängning adresserar emellertid inte vissa problem som kan uppstå till följd av individuella skillnader mellan utlänningar som arbetar i Sverige. I stället bör det införas en mer flexibel lösning, som möjliggör en bedömning utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Det bör därför införas en bestämmelse som innebär att Migrationsverket under vissa förutsättningar ska kunna bevilja förlängt arbetstillstånd även efter en sammanlagd tillståndstid om fyra år. Utgångspunkten ska alltjämt vara att de tidsbegränsade arbetstillstånden, efter en tillståndstid om fyra år och på ansökan, i regel ska kunna övergå till permanenta tillstånd. Möjligheten att bevilja förlängt arbetstillstånd efter fyra år bör gälla endast om det föreligger särskilda skäl. Det kan t.ex. vara fråga om en utlänning som inte har för avsikt att bosätta sig i Sverige och därför inte kan beviljas permanent uppehållstillstånd, men som under en kortare tid behöver ytterligare tillstånd att arbeta i Sverige för att slutföra en arbetsuppgift. Det kan också vara fråga om en utlänning som har haft uppehållstillstånd på grund av arbete i fyra år, men som på grund av flera korta arbetslöshetsperioder under denna tid stått utanför arbetsmarknaden på ett sådant sätt att permanent uppehållstillstånd inte kan påräknas (se avsnitt 7.1). Ytterligare arbetstillstånd bör då kunna ges, om övriga förutsättningar för att beviljas tillstånd är uppfyllda. För att motverka godtycke och för att upprätthålla skiljelinjen mellan tidsbegränsade- och permanenta tillstånd bör denna möjlighet dock inte vara obegränsad i tiden. Som en yttersta gräns bör därför gälla att den sammanlagda tillståndstiden i dessa fall får vara högst sex år.

### 7.3 Förenklade regler för att byta spår från tidigare asylsökande till arbetskraftsinvandrare

**Regeringens förslag:** Det nuvarande kravet på sex månaders anställning för att uppehållstillstånd för arbete ska kunna beviljas för en utlänning som fått avslag på en asylansökan ändras till fyra månaders anställning.

**Regeringens bedömning:** Det bör i övrigt inte införas några ändringar i reglerna om uppehållstillstånd för arbete för en utlänning som fått avslag på en asylansökan.

**Kommitténs förslag:** Kravet i 5 kap. 15 a § UtIL på minst sex månaders anställning ändras till tre månaders anställning. Vidare införs

en möjlighet att uppfylla kraven för spårbyte genom två anställningar. Det kan dels vara fråga om två parallella anställningar, dels två på varandra följande anställningar under tremånaders fristen. En av dessa anställningar ska avse en tidsperiod om minst ett år från ansöknings-tillfället. Tidsfristen för ingivande av ansökan förlängs från två till fyra veckor.

**Remissinstanserna:** Flera av remissinstanserna, bl.a. *Svenska institutet, Sveriges Advokatsamfund* och *Svenskt Näringsliv*, är positiva till förslagen. Ett antal andra remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Stockholm, Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco)* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)* avstyrker dock förslagen. *Migrationsverket* föreslår att ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete i stället ska kunna prövas samtidigt som asylansökan. *Rikspolisstyrelsen* anser att förslagen minskar incitamenten att följa lagakraftvunna avvisnings- och utvisningsbeslut. *Afrosvenskarnas riksförbund* efterlyser möjlighet till spårbyte även för dem som besöker Sverige på turistvisum.

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

Vid införandet av de nuvarande reglerna ansåg regeringen att det är väsentligt att det inte skapas en ordning som leder till att asylsystemet utnyttjas av den som vill resa in i Sverige för att få tillträde till arbetsmarknaden. Detta skulle kunna leda till en urholkning av asylrätten och dess legitimitet. Vidare ansågs det viktigt att upprätthålla kravet att asylprocessen ska ha en tydlig början och ett tydligt slut samt att lagakraftvunna beslut respekteras. Samtidigt fann regeringen att det inte är skäligt att kräva av en utlänning, som arbetat under tiden för handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande och som etablerat sig på arbetsmarknaden, att han eller hon ska lämna landet för att ansöka om uppehållstillstånd för arbete (prop. 2007/08:147 s. 46 f.). Vid denna avvägning mellan kravet på ansökan före inresan i Sverige och utlänningens etablering på arbetsmarknaden fann regeringen det skäligt att kräva en anställning om minst sex månader.

Regeringen står fast vid de grundläggande bedömningar som gjordes vid införandet av de nuvarande reglerna. Möjligheten till spårbyte bör således även i fortsättningen vara förbehållen dem som har arbetat under handläggningstiden och påbörjat en etablering på arbetsmarknaden. Sedan reglerna om spårbyte infördes har Migrationsverkets handläggningstider för asylansökningar minskat. I början av år 2014 uppgick den genomsnittliga handläggningstiden för asylansökningar till 4–

5 månader (se Migrationsverkets verksamhets- och kostnadsprognos i februari 2014, s. 23). Regeringen anser att även en utlänning med en kortare anställningstid än sex månader kan anses ha påbörjat en etablering på arbetsmarknaden. Detsamma gäller en utlänning som under handläggningstiden har haft flera anställningar. Samtidigt måste beaktas att anställningstidens längd och antalet anställningar har betydelse för Migrationsverkets kontroll av anställningsvillkoren vid prövningen av en ansökan om spårbyte. En kortare anställningstid och flera anställningar gör det svårare för Migrationsverket att bedöma hur arbetsgivaren har levt upp till sina åtaganden gentemot arbetstagaren och göra en uppskattning av arbetsgivarens skötsamhet i detta avseende framledes. Såsom flera remissinstanser har påpekat har denna kontroll betydelse för möjligheten att motverka utnyttjandet av utländsk arbetskraft. En avvägning måste göras mellan de faktorer som talar för att något släppa efter på kraven för spårbyte och de risker som finns med en sådan regeländring. Vid en sammantagen bedömning föreslår regeringen att det nuvarande kravet på sex månaders anställning för att uppehållstillstånd för arbete ska kunna beviljas för en utlänning som fått avslag på en asylansökan ska ändras till fyra månaders anställning. Däremot föreslås inte någon ändring i det nuvarande kravet på endast en anställning under handläggningstiden.

När Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115 av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet)<sup>8</sup> genomfördes i svensk rätt infördes bestämmelser om bl.a. tidsfrist för frivillig avresa och återreseförbud. Vid genomförandet ansåg regeringen att nuvarande tidsfrister, två veckor för den som avvisas och fyra veckor för den som utvisas, är enkla och förutsägbara och ryms inom den tidsrymd som direktivet uppställer (prop. 2011/12:60 s. 30 f.). Regeringen vidhåller denna uppfattning. Mot denna bakgrund föreslår regeringen inte heller några ändringar avseende tidsfristen för ingivande av ansökan om spårbyte.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan om vikten av att asylprocessen har en tydlig början och ett tydligt slut anser regeringen slutligen att det inte bör läggas fram något förslag om ändringar med anledning av Migrationsverkets förslag om att ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete ska kunna prövas samtidigt som asylansökan.

<sup>8</sup> EUT L 348, 24.12.2008, s. 98 (Celex 32008L0115).

## 8 Internationella studenter

### 8.1 Möjlighet för internationella doktorander att kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd

**Regeringens förslag:** Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå.

**Kommitténs förslag** innebär att det införs en särskild grund för uppehållstillstånd för utbildning på forskarnivå. Möjligheten för den som beviljats ett sådant tillstånd att arbeta och att ansöka om uppehållstillstånd inifrån landet ska även i fortsättningen motsvara vad som gäller för internationella studenter. Möjligheten att kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd ska motsvara vad som gäller för arbetskraftsinvandrare. Det införs även en särskild grund för uppehållstillstånd för medföljande familjemedlemmar till den som beviljats uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som yttrar sig i frågan tillstyrker eller är positiva till förslaget. *Högskoleverket*, vars verksamhet den 1 januari 2013 flyttades till Universitetskanslerämbetet och Universitets- och högskolerådet, understryker vikten av att internationella forskarstudenter ges en egen form av tidsbegränsat uppehållstillstånd som på sikt kan leda till permanent uppehållstillstånd. *Migrationsverket* tillstyrker förslaget, men ifrågasätter behovet av en ny tillståndsform. Flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges förenade studentkårer* och *Sveriges förenade studentkårers doktorandkommitté*, är positiva till att förslaget gäller oavsett formen för finansiering av studierna. *Lunds universitet* anför att de nya reglerna bör underlätta för utländska medborgare att bedriva forskarutbildning vid svensk högskola även vid längre studieperioder utomlands. *Chalmers tekniska högskola* anför att de ettåriga uppehållstillstånden förorsakar doktorander kostnader och andra olägenheter, varför tillstånd istället bör beviljas för hela studietiden.

**Skälen för regeringens förslag:** Internationella studenter, inklusive doktorander, är en högt kvalificerad grupp och viktiga kunskapsbärare som bidrar till samhällsutvecklingen både i Sverige och i sina ursprungsländer. Som regeringen framförde i 2012 års forsknings- och innovationsproposition är det angeläget att det finns goda förutsättningar för att attrahera och rekrytera internationella studenter, inklusive doktorander, till Sverige (prop. 2012/13:30 s. 174–175).

Inslaget av internationell rekrytering är stort i utbildningen på forskarnivå och antalet utländska doktorander har ökat stadigt under 2000-talet. Av de doktorander som påbörjade sin utbildning under 2012 utgjorde utländska doktorander 40 procent, eller 1 500 personer, varav cirka 840 personer kom från ett land utanför Europa (SCB, Statistiska meddelanden, UF 21 SM 1301 s. 43 och 45).

Antagning till utbildning på forskarnivå vid en högskola är en förutsättning för anställning som doktorand. De flesta doktorander, 56 procent, har också en anställning som doktorand (se



Utbildningsdepartementets promemoria Förslag till åtgärder för att förbättra doktoranders studiesociala villkor vid universitet och högskolor som staten är huvudman för, dnr U2012/2475/UH, s. 3). Den som är anställd som doktorand ska främst ägna sig åt sin egen utbildning (se avsnitt 4.6). Vid Migrationsverkets tillståndsgivning betraktas därför en doktorandtjänst baserad på en anställning med lön som en anställningsform tillkommen för att ge doktoranden möjlighet till egen försörjning under studietiden och doktoranden beviljas följaktligen uppehållstillstånd för studier. En följd av att doktorander beviljas uppehållstillstånd för studier är att de inte på samma sätt som arbetskraftsinvandrare kan kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd (se avsnitt 4.1). Det gäller oavsett om de har en anställning som doktorand eller inte.

Att doktorander, som ofta tillbringar långa tider i Sverige och får en verklig anknytning till det svenska samhället, inte har möjlighet att kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd är inte i överensstämmelse med regeringens mål för forskningspolitiken i övrigt. Mot den bakgrunden anser regeringen att det bör införas en möjlighet för utlänningar, som beviljats uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå, att kvalificera sig för ett permanent uppehållstillstånd i Sverige. Förutsättningarna för dessa doktorander att beviljas permanent uppehållstillstånd bör motsvara dem som gäller för arbetskraftsinvandrare. Därigenom får de samma förutsättningar som arbetskraftsinvandrare att i viss utsträckning göra uppehåll mellan tillståndsperioderna och lämna Sverige, utan att det påverkar utsikterna att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Möjligheten bör också, såsom kommittén har föreslagit, gälla oavsett hur doktoranden finansierar sina studier och oavsett om doktoranden faktiskt arbetar under studietiden eller inte.

Kommittén har föreslagit att det ska införas en särskild grund för uppehållstillstånd för internationella doktorander. Syftet med förslaget är att inrätta en möjlighet för dessa doktorander att kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd. Regeringen delar Migrationsverkets uppfattning att det inte är nödvändigt att införa en särskild tillståndsgrund för att uppnå detta syfte. Något annat skäl att på det sättet särskilja denna grupp av studenter vid tillståndsgivningen finns inte heller. Regeringen föreslår därför att det i utlänningslagen i stället tas in en bestämmelse som innebär att ett permanent uppehållstillstånd ska få beviljas en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå. Eftersom doktoranderna även fortsättningsvis kommer att beviljas uppehållstillstånd för studier kvarstår den nuvarande möjligheten för dem att arbeta under studietiden och att ansöka om uppehållstillstånd inifrån landet oförändrad. Några författningsändringar i denna del är därför inte motiverade.

För regeringens bedömning avseende medföljande familjemedlemmar till internationella studenter, se avsnitt 8.3 nedan.

När det gäller förslaget från Chalmers tekniska högskola om längre tillståndstider för doktorander anser regeringen att det inte heller i det avseendet finns skäl att särskilja doktoranderna från övriga studenter.

Regeringen föreslår därför inte någon ytterligare ändring med anledning av förslaget.

## 8.2 Tillstånd för att underlätta studenters inträde på den svenska arbetsmarknaden

**Regeringens förslag:** Ett bemyndigande som innebär att regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för en utlänning som har slutfört en högskoleutbildning för vilken uppehållstillstånd för studier beviljats ska föras in i utlänningslagen.

**Kommitténs förslag** är att för en student, vars studier ska pågå minst två terminer, ska uppehållstillstånd även få beviljas för en tid av sex månader efter avslutade studier. Kommittén föreslår att en bestämmelse med den innebörden tas in i utlänningsförordningen (2006:97).

**Remissinstanserna:** En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i frågan tillstyrker eller är positiva till förslaget. Flera remissinstanser, bl.a. *Svenska institutet* och *Linköpings universitet* anser att uppehållstillstånd bör beviljas för ett år efter avslutade studier, medan *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)* anser att sex månader i flertalet fall bör vara tillräckligt. Saco anför vidare att studiernas längd bör vara sådan att risken för missbruk motverkas samt att det är oklart vad kommitténs förslag egentligen innebär ifråga om krav på avslutad utbildning. *Afrosvenskarna i Stockholm* anför att förslaget kan bidra till kunskapsflykt, samtidigt som det kan vara värdefullt för studenterna att återvända till hemlandet med arbetslivserfarenhet och ett mindre kapital. *Ambassaden i Addis Abeba* anför bl.a. att förslaget kan vara bra om det finns behov av just sådan arbetskraft i Sverige de kommande åren. Ambassaden befarar dock att det kan leda till kritik för att Sverige bidrar till kunskapsflykt från framförallt utvecklingsländer. Därutöver anför *Södertörns högskola* att det behövs resurser till språkstudier för internationella studenter som överväger att pröva den svenska arbetsmarknaden.

**Skälen för regeringens förslag:** Som framgår i avsnitt 4.6 är den som beviljats uppehållstillstånd för studier inom ramen för högskoleutbildning undantagen från kravet på arbetstillstånd. För internationella studenter som slutfört studier motsvarande 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin som student vid forskarutbildning finns en möjlighet att inom giltighetstiden för uppehållstillståndet ansöka om nytt uppehållstillstånd och, i förekommande fall, arbetstillstånd inifrån Sverige. Trots att ett stort antal utländska studenter beviljats uppehållstillstånd för studier under de senaste åren är det få som stannar kvar eller återvänder till Sverige för att arbeta. Statistik visar dock på en stigande tendens, detta trots att antalet utlänningar som har uppehållstillstånd för studier har sjunkit de senaste åren. År 2010 hade 26 547 utlänningar uppehållstillstånd för studier vid ett universitet eller en högskola, övriga studier i Sverige eller var anhöriga till studenter. År 2011 uppgick motsvarande siffra till 19 474, och år 2012 handlade det om 16 714 personer. Under år 2010 beviljades 479 utlänningar, som tidigare haft

uppehållstillstånd för studier, uppehållstillstånd för arbete. Året efter uppgick motsvarande siffra till 1097, och under 2012 handlade det om 2148 personer. En av orsakerna till att så få tidigare studenter stannar för att arbeta kan vara att tiden mellan avslutade studier och den tidpunkt då studenten måste lämna landet är kort (se SOU 2011:28 s. 151). Migrationsverket beviljar förvisso uppehållstillstånd för internationella studenter under en något längre tid än vad studierna avser. Det handlar dock om en kortare tid som gör det möjligt för studenterna att ordna de praktiska angelägenheter som studier i ett annat land medför. Studenter som vill ansöka om uppehållstillstånd för arbete måste i praktiken ha ett arbetserbjudande före studiernas avslutande. Detta kan vara svårt på grund av att slutförda studier i vissa fall är en förutsättning för att söka ett visst arbete och för att fokus för de flesta studenter under studietiden ligger på studierna, inte på att söka arbete.

De utländska studenterna bidrar positivt till högskolemiljön och det svenska samhället i stort. De utgör ett väl kvalificerat arbetskraftsutbud som Sverige i en allt mer kunskapsintensiv och globaliserad värld bör ta till vara. Internationella studenter är en generellt sett mycket rörlig grupp. Inom EU är det flera medlemsländer, bl.a. Finland, som tillåter studenter att stanna en tid efter avslutad utbildning för att söka arbete (se SOU 2011:28 s. 152). Ökade möjligheter för studenter att stanna kvar i Sverige i anslutning till studietiden för att söka arbete ökar attraktionskraften för Sverige som studienation. Sannolikheten för att studenterna faktiskt stannar och arbetar i Sverige en tid ökar också. Dessutom förbättras utsikterna för att utlänningen ska få ett arbete som motsvarar hans eller hennes kvalifikationer. Därtill kommer att den erfarenhet som studierna tillsammans med ett efterföljande arbete medför får betydelse på flera plan även vid ett återvändande till hemlandet. Den koppling som utlänningen fått till Sverige är vidare något som kan främja den framtida cirkulära migrationen för utlänningen och personer i hans eller hennes omgivning.

Mot denna bakgrund bör det införas en möjlighet för utländska högskolestudenter att beviljas uppehållstillstånd efter slutförd högskoleutbildning för att underlätta deras inträde på den svenska arbetsmarknaden. Sex månader skulle kunna vara en rimlig tid för detta. Möjligheten bör avse inte bara de studenter som önskar söka arbete eller därmed jämförbar förberedande aktivitet, utan också dem som önskar undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet. Det kan också nämnas att det pågår förhandlingar inom EU om kommissionens direktivförslag om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, elevutbyte, avlönad och oavlönad yrkesutbildning, volontärarbete och au pair-arbete.

Regeringen anser att en bestämmelse om uppehållstillstånd efter slutförd högskoleutbildning och de närmare förutsättningarna för att beviljas ett sådant tillstånd lämpligen kan tas in i utlänningsförordningen. Ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för en utlänning som slutfört en högskoleutbildning, för vilken uppehållstillstånd för studier beviljats, bör därför tas in i utlänningslagen.

Regeringen vill i detta sammanhang understryka vikten av att utländska studenter som har beviljats uppehållstillstånd för studier i Sverige,

men som inte har hunnit slutföra utbildningen inom tillståndstiden, ges möjlighet att slutföra utbildningen inom en rimlig tid utan att behöva återvända till ursprungslandet för att ansöka om nytt tillstånd. Migrationsverket beviljar i regel, efter en individuell prövning i varje enskilt fall, förlängt uppehållstillstånd för studier med stöd av 4 kap. 5 § UtIF i de fall något återstående moment t.ex. en omtentamen inte ligger alltför långt bort i tiden.

För regeringens bedömning avseende medföljande familjemedlemmar till internationella studenter, se avsnitt 8.3 nedan.

Som framgår av avsnitt 4.6 är en av förutsättningarna för att uppehållstillstånd ska beviljas för en utlänning som har antagits till högskoleutbildning att han eller hon har sin försörjning under studietiden tryggad. Att utlänningen har sin försörjning tryggad under hela den planerade studietiden ska enligt praxis visas redan vid det första ansökningstillfället. Det uppställda kravet på att redan vid det första ansökningstillfället visa att försörjningen är tryggad inte bara under tillståndstiden (i regel ett år) utan under hela studietiden kan vara svårt för många studenter och således utgöra ett hinder för dem att komma till Sverige för att studera. Regeringen anser att det i ett annat sammanhang finns anledning att återkomma i frågan om hur studenternas situation kan förbättras i detta avseende.

När det gäller ansökningar om uppehållstillstånd för studier på en förberedande eller behörighetsgivande utbildning som inte utgör högskoleutbildning följer det av Migrationsverkets nuvarande praxis att ett tillstånd beviljas enbart för nämnda studier i det svenska språket. Det är dock ett viktigt konkurrensmedel för svenska universitet och högskolor att kunna erbjuda utländska studerande förberedande eller behörighetsgivande utbildning även i andra ämnen, t.ex. utbildning i det engelska språket. Det är också angeläget att kunna förbereda de studerande för fortsatt högskoleutbildning eller ge de studerande kunskaper motsvarande de krav som gäller för särskild behörighet för högskoleutbildning. Migrationsverket ser för närvarande över gällande praxis i fråga om uppehållstillstånd för aktuella studier. Regeringen välkomnar denna översyn.

Regeringen anser inte att det finns ett särskilt behov av resurser för språkstudier när det gäller internationella studenter som överväger att pröva den svenska arbetsmarknaden och föreslår därför inte någon ytterligare ändring med anledning av vad Södertörns högskola har anfört ovan.

### 8.3 Medföljande familjemedlemmar till internationella studenter

<p><b>Regeringens förslag:</b> Två nya bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd införs i utlänningslagen. Regeringen ska få meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som beviljats uppehållstillstånd för studier. Regeringen ska också få meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en</p>
--

utlämning som beviljats uppehållstillstånd efter slutförd högskoleutbildning.

**Kommittén** lämnar, utöver förslaget om en särskild grund för uppehållstillstånd för medföljande familjemedlemmar till den som beviljats uppehållstillstånd för utbildning på forskarnivå (se avsnitt 8.1), inget förslag i frågan. Kommittén anför dock att avsaknaden av reglering avseende medföljande familjemedlemmar till studenter leder till oklarhet i rättstillämpningen och att frågan bör hanteras vidare inom Regeringskansliet.

**Remissinstanserna:** *Migrationsverket* anser att en bestämmelse liknande den om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare i 4 kap. 4 a § UtlF bör införas för familjemedlemmar till studenter. *Kommerskollegium* anser att avsaknaden av lagreglering avseende uppehållstillstånd för medföljande familjemedlemmar till internationella studenter skapar en oklarhet i rättstillämpningen. *Högskoleverket* förordar att det införs en enhetlig reglering för alla grupper av familjemedlemmar till migranter motsvarande vad som för närvarande gäller familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare och gästforskare. *Högskoleverket* och *Verket för högskoleservice* (numera Universitets- och högskolerådet) anser att medföljande familjemedlemmar bör beviljas uppehålls- och arbetstillstånd för samma tid som den student som de åberopar anknytning till.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt Migrationsverkets praxis beviljas medföljande familjemedlemmar till studenter vid universitet och högskolor och doktorander uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 10 § UtlL. Som familjemedlem till doktoranden eller studenten räknas maka, make, sambo och ogifta barn under 18 år. För att uppehållstillstånd ska beviljas krävs att den medföljande familjemedlemmen har sin försörjning tryggad under hela den planerade tiden i Sverige och att han eller hon har ett giltigt pass. Tillståndet beviljas för samma tid som doktoranden eller studenten har tillstånd.

Nuvarande praxis att bevilja uppehållstillstånd enligt 5 kap. 10 § UtlL innebär att det i praktiken är ett uppehållstillstånd för besök som beviljas för familjemedlemmarna. Ett besökstillstånd ska i regel inte beviljas för längre tid än sammanlagt ett år (jfr prop. 1994/95:179 s. 66 f.). De aktuella studierna kan emellertid pågå i flera år och studentens uppehållstillstånd för studier kan förlängas flera gånger. Det förhållandet att de medföljande familjemedlemmarna beviljas uppehållstillstånd för besök utgör enligt nuvarande praxis också ett hinder mot att bevilja dem arbetstillstånd.

Regeringen delar remissinstansernas uppfattning att det av tydlighets-skäl bör författningsregleras under vilka förutsättningar familjemedlemmar till den som beviljats uppehållstillstånd för studier ska kunna beviljas uppehållstillstånd. En sådan författningsreglering kommer också att medföra att de ovan beskrivna problemen med uppehållstillstånd för besök inte längre kommer att föreligga för denna grupp. De medföljande familjemedlemmarna kommer att kunna beviljas uppehållstillstånd i mer än sammanlagt ett år och de bör, såvitt gäller möjligheten att arbeta under tillståndstiden, hamna i samma situation som t.ex. familjemedlemmar till

arbetskraftsinvandrare och gästforskare, vilka enligt nuvarande ordning beviljas arbetstillstånd med stöd av 6 kap. 3 § UtL. Bestämmelserna är av detaljkaraktär och bör regleras i förordning. Detta kräver ett bemyndigande för regeringen att meddela sådana föreskrifter. Ett bemyndigande som innebär att regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till den som beviljats uppehållstillstånd för studier bör därför föras in i utlänningslagen.

Som framgår av regeringens förslag i avsnitt 8.2 anser regeringen att det bör vara möjligt för utländska högskolestudenter att beviljas uppehållstillstånd efter slutförd högskoleutbildning för att underlätta deras inträde på den svenska arbetsmarknaden. Då är det också rimligt att hans eller hennes familjemedlemmar kan förlänga sin vistelse i landet i motsvarande mån. Mot denna bakgrund bör därför även ett bemyndigande som innebär att regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till den som beviljats uppehållstillstånd efter slutförd högskoleutbildning föras in i utlänningslagen. När det med stöd av det föreslagna bemyndigandet författningsregleras under vilka förutsättningar familjemedlemmarna kan beviljas uppehållstillstånd bör vad som ovan sägs om att familjemedlemmarna, såvitt gäller möjligheten att arbeta under tillståndstiden bör hamna i samma situation som t.ex. familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare och gästforskare, gälla även för dessa familjemedlemmar.

## 9 Medföljande familjemedlemmar till näringsidkare

**Regeringens förslag:** Ett bemyndigande som innebär att regeringen ska få meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd för näringsverksamhet ska föras in i utlänningslagen.

**Kommittén** lämnar inget förslag i frågan. Kommittén anför dock att avsaknaden av reglering avseende medföljande familjemedlemmar till egenföretagare leder till oklarhet i rättstillämpningen och att frågan bör hanteras vidare inom Regeringskansliet.

**Remissinstanserna:** *Migrationsverket* påpekar att det saknas författningsstöd för uppehållstillstånd för familjemedlemmar till egenföretagare. *Högskoleverket* och *Kommerskollegium* anser att avsaknaden av lagreglering om tidsbegränsade uppehållstillstånd för medföljande familjemedlemmar till egenföretagare skapar en oklarhet i rättstillämpningen. *Högskoleverket* förordar att det införs en enhetlig reglering för alla grupper av familjemedlemmar till migranter motsvarande vad som för närvarande gäller familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare och gästforskare.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt Migrationsverkets praxis beviljas medföljande familjemedlemmar till näringsidkare uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 10 § UtL. Som familjemedlem till näringsidkaren räknas maka, make, sambo och ogifta barn under 18 år.

För att uppehållstillstånd ska beviljas krävs att näringsidkaren visar att familjemedlemmarna har sin försörjning tryggad av näringsidkaren.

Nuvarande praxis att bevilja uppehållstillstånd enligt 5 kap. 10 § UtlL innebär att det i praktiken är ett uppehållstillstånd för besök som beviljas för familjemedlemmarna. Ett besökstillstånd ska i regel inte beviljas för längre tid än sammanlagt ett år (jfr prop. 1994/95:179 s. 66 f.). För den som avser att bedriva näringsverksamhet beviljas uppehållstillstånd vanligen för två år. Därefter kan permanent uppehållstillstånd beviljas. Enligt nuvarande praxis beviljas de medföljande familjemedlemmarna inte arbetstillstånd.

Regeringen delar remissinstansernas uppfattning att det av tydlighetsskäl bör författningsregleras under vilka förutsättningar familjemedlemmar till den som beviljats uppehållstillstånd för näringsverksamhet ska kunna beviljas uppehållstillstånd. En sådan författningsreglering kommer också att medföra att de ovan beskrivna problemen med uppehållstillstånd för besök inte längre kommer att föreligga för denna grupp. De medföljande familjemedlemmarna kommer att kunna beviljas uppehållstillstånd i mer än sammanlagt ett år och de bör, såvitt gäller möjligheten att arbeta under tillståndstiden, hamna i samma situation som t.ex. familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare och gästforskare, vilka enligt nuvarande ordning beviljas arbetstillstånd med stöd av 6 kap. 3 § UtlL. Bestämmelserna är av detaljkaraktär och bör regleras i förordning. Detta kräver ett bemyndigande för regeringen att meddela sådana föreskrifter. Ett bemyndigande som innebär att regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till den som beviljats uppehållstillstånd för näringsverksamhet bör därför föras in i utlänningslagen.

## 10 Lättnader i kraven för återvinning av svenskt medborgarskap

**Regeringens förslag:** Nuvarande krav på hemvist här i landet under sammanlagt tio år för återvinning av svenskt medborgarskap ska inte längre behöva vara uppfyllt före 18 års ålder.

**Kommitténs förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** En majoritet av de remissinstanser som kommenterar förslaget om återvinning av medborgarskap tillstyrker förslaget. Bland de som tillstyrker förslaget finns *Svenskt Näringsliv*, *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, *Stockholms handelskammare* och *Caritas*.

Även *Migrationsverket* tillstyrker utredningens förslag, och föreslår också att det nuvarande kravet på två års hemvistid ändras till ett år. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att förslaget om förenkling av återvinning av medborgarskap av principiella skäl bör övervägas ytterligare.

**Skälen för regeringens förslag:** När lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, förkortad MedbL, trädde i kraft år 2001 innebar det

bland annat att det blev tillåtet med dubbelt medborgarskap. I samband med detta infördes också ett förenklat anmälningsförfarande för återvinning av medborgarskap. De nuvarande reglerna för återvinning av svenskt medborgarskap kräver hemvist i Sverige under minst tio år före arton års ålder (9 § MedbL). Det innebär att en person som blivit svensk medborgare efter åtta års ålder saknar möjlighet till återvinning trots hemvist i Sverige i tio år eller mer. Det är dock, enligt regeringens mening, inte säkert att anknytningen till Sverige är starkare för en person som tillbringat de tio första levnadsåren i Sverige, än för en person som tillbringat motsvarande tid i landet vid en senare tidpunkt i livet. Den nuvarande ordningen utgör också ett hinder för rörlighet, eftersom den försvårar återvändande till Sverige för den som tidigare varit svensk medborgare, men som av olika skäl önskat eller varit tvungen att avsäga sig sitt svenska medborgarskap. Mot denna bakgrund anser regeringen att de nuvarande reglerna för återvinning av svenskt medborgarskap bör ändras. En lämplig förändring kan vara att förändra det nuvarande kravet på hemvist i Sverige under sammanlagt tio år på så sätt att det inte längre behöver vara uppfyllt före 18 års ålder.

Det antal personer som kan komma att beröras av en förändring av lagstiftningen är mycket begränsat. Antalet anmälningsärenden om återvinning av svenskt medborgarskap enligt nuvarande ordning är litet. Under år 2011 avgjorde Migrationsverket 18 sådana ärenden, varav sju ärenden bifölls. Under år 2010 avgjordes 16 ärenden och under år 2009 avgjordes 17 ärenden.

Även det antal personer som teoretiskt sett skulle kunna komma ifråga för återvinning av medborgarskap är litet. Under år 2011 biföll Migrationsverket 306 stycken ansökningar om befrielse från svenskt medborgarskap. År 2010 befriades 260 personer från sitt svenska medborgarskap och år 2009 handlade det om 210 personer. Det finns ingen statistik gällande hur många av dessa som är s.k. naturaliserade svenska medborgare, dvs. personer som fått svenskt medborgarskap efter ansökan, och det finns således inga uppgifter om hur många som skulle kunna beröras av den föreslagna ändringen. Migrationsverket uppskattar dock att flertalet av de som avsäger sig sitt svenska medborgarskap är naturaliserade svenska medborgare.

Trots att det handlar om ett så begränsat antal ärenden anser regeringen att en förändring av lagstiftningen är påkallad. Möjligheten att återvinna svenskt medborgarskap kan få stor betydelse för enskildas möjligheter att engagera sig i utvecklingen i sina ursprungsländer. Vidare är frågan om förändring i reglerna för återvinning av medborgarskap principiellt viktig eftersom det med nuvarande ordning i praktiken görs skillnad på personer som varit svenska medborgare från födseln och personer som förvärvat svenskt medborgarskap (om inte naturalisation skett före 8 års ålder). Denna skillnad framstår som omotiverad.

För att den som har fyllt arton år och som har förlorat eller befriats från sitt svenska medborgarskap ska kunna återfå detta genom anmälan, krävs idag, förutom tio års hemvist före 18 års ålder, även permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist i landet under minst två års tid (9 § MedbL). Migrationsverket har i sitt remissvar föreslagit att kravet på nuvarande vistelsetid i landet ska kortas från två till ett år. Även en sådan förändring skulle påverka en mycket liten grupp personer. Till skillnad



från förslaget ovan har Migrationsverkets förslag emellertid inte någon principiell betydelse, då villkoren är lika oavsett om medborgarskapet förvärvat vid födseln eller senare i livet. Förslagets inverkan på tendensen till rörlighet framstår också som mer marginell. Regeringen anser sammantaget inte att en sådan ändring är påkallad.

Vad gäller påpekandet från Förvaltningsrätten i Malmö om att förslaget bygger på ett förändrat synsätt inom migrationspolitiken anser regeringen att förslaget medför en betydande administrativ förenkling för personer som tidigare varit medborgare i Sverige och som sedan tidigare har en stark anknytning till Sverige. Genomförande av förslaget kommer dock inte att leda till att personer som annars inte hade beviljats medborgarskap i Sverige nu kommer att bli medborgare.

## 11 Kostnader och andra konsekvenser

### 11.1 Ekonomiska konsekvenser

**Regeringens bedömning:** Reglerna för cirkulär migration medför positiva samhällsekonomiska effekter eftersom de ökar möjligheterna till rörlighet mellan Sverige och andra länder och ökar Sveriges attraktionskraft för bl.a. arbetskraftsinvandrare och studenter.

Förslagen får endast marginella ekonomiska konsekvenser. Eventuella merkostnader för Migrationsverket ryms inom befintliga anslagsramar. Förslagen medför inga ekonomiska konsekvenser för Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, domstolarna, kommunerna, landstingen eller utlandsmyndigheterna.

**Kommitténs bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* anser att flera av förslagen kommer att leda till ett ökat utflöde av studiestöd. CSN anför att antalet personer som har permanent uppehållstillstånd i Sverige kommer att öka, liksom antalet som blir svenska medborgare, vilket innebär att fler personer med tiden får möjlighet att studera med svenskt studiestöd. CSN har ingen uppfattning om med hur mycket utflödet kan förväntas öka, eftersom det påverkas av hur flyttströmmarna till Sverige kommer att se ut i framtiden och hur många av dem som redan befinner sig i landet som kommer att beviljas permanent uppehållstillstånd eller svenskt medborgarskap med anledning av de föreslagna regelförändringarna. Utflödet påverkas också av hur många av dessa som har familj här eller som planerar att återförena sig med sin familj och hur många av dessa personer som under någon period avser att studera.

*Sveriges kommuner och landsting (SKL)* anför att kommun- och landstingsperspektiven saknas i den ekonomiska konsekvensanalysen. SKL anser att de förslag som berör individers möjlighet att få uppehålls- och arbetstillstånd kan få konsekvenser för socialtjänsten i form av ökade kostnader för ekonomiskt bistånd.

*Migrationsverket* påtalar att införandet av ett anmälningsförfarande för personer som önskar behålla permanent uppehållstillstånd bland annat innebär kostnader för nya rutiner, information, blanketter och it-anpassning.

*Kammarrätten i Stockholm* anför att om antalet ärenden ökar för Migrationsverket kan detta även innebära ett ökat antal ärenden för överinstanserna, varför kostnadskonsekvenserna för överinstanserna måste analyseras ytterligare.

Flera ambassader, bl.a. *ambassaden Damaskus*, anför att förslaget om införandet av en undantagsregel gällande återkallelse av permanent uppehållstillstånd kan medföra ett ökat arbete för ambassaderna på den konsulära sidan.

## **Skälen för regeringens bedömning**

### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Förslagen om nya regler för cirkulär migration kan innebära en ökad invandring, utvandring och återvandring. Det kan vara fråga om flyttningar mellan länder som sker under kortare eller längre tid. Syftet med de föreslagna reglerna är att underlätta rörlighet mellan Sverige och andra länder, främst för personer som redan har uppehållstillstånd i Sverige och som alltså har en anknytning hit. Förslagen sammantagna kommer inte att leda till att fler får möjlighet att uppbära bosättningsbaserade förmåner, men kan bidra till att möjliggöra ökad rörlighet. De föreslagna ändringarna innebär inga förändringar vad gäller möjligheten att få ett förstagångstillstånd i Sverige. Mer generösa regler vad gäller rörlighet ökar Sveriges attraktionskraft och kan bidra till att fler väljer att söka sig hit.

Införandet av en ny undantagsregel gällande återkallelse av permanent uppehållstillstånd kan komma att öka rörligheten bland dem som har permanent uppehållstillstånd i Sverige. I januari 2012 handlade det om omkring 267 000 personer och gruppen har de senaste åren ökat något. De samhällsekonomiska effekterna av gruppens rörlighet beror till stor del på hur många som förvärvsarbetar i Sverige. Det finns inte någon statistik över antalet förvärvsarbetande i gruppen.

Innehavet av ett permanent uppehållstillstånd innebär inte i sig någon rätt att uppbära bosättningsbaserade förmåner i Sverige. En innehavare av ett permanent uppehållstillstånd kan dock genom bosättning åter kvalificera sig för bosättningsbaserade förmåner. Bosättningsbaserade förmåner kan alltså inte uppbäras av en person som har sitt permanenta uppehållstillstånd kvar men som varaktigt är bosatt i utlandet, varför kostnaderna för dessa förmåner inte torde öka när den föreslagna ändringen genomförs. Regeringen bedömer att effekten av förslaget kan förväntas bli att något fler lämnar Sverige, men i och med att det blir lättare att återvända till Sverige kommer också ett större antal att komma tillbaka. Det totala antalet personer som innehar permanent uppehållstillstånd och är bosatta i Sverige vid varje givet tillfälle torde dock inte bli större som en följd av förslaget.

Det förslag som innebär ökade möjligheter för arbetskraftsinvandrare att göra avbrott i kvalificeringsperioden för permanent uppehållstillstånd tar bort inläsningseffekter för arbetstagare som har sökt sig till Sverige.

Även förslaget om att den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd som beviljas med stöd av reglerna för arbetskraftsinvandring ska kunna vara längre än fyra år om det föreligger särskilda skäl bidrar till ökad flexibilitet för arbetstagaren. Regeringen bedömer att dessa förändringar kommer att leda till positiva samhällsekonomiska konsekvenser, eftersom de bidrar till att öka Sveriges attraktivitet i konkurrensen om arbetskraft.

Förslaget om att ändra det nuvarande kravet för spårbyte från sex månaders anställning till fyra månaders anställning innebär bl.a. att de nuvarande reglerna anpassas till de ändrade handläggningstiderna i asylsystemet (se avsnitt 7.3). Det underlättar spårbyte för fler tidigare asylsökande som arbetat under handläggningstiden. Det avvägda förslaget bedöms få positiva samhällsekonomiska konsekvenser eftersom verkligt påbörjad etablering på arbetsmarknaden tillvaratas, samtidigt som asylsystemet värnas.

Förslaget om att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren haft uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå innebär att Sverige blir mer attraktivt för internationella doktorander som är en högt kvalificerad och mycket viktig grupp för utvecklingen både i Sverige och i ursprungsländerna. Regeringen bedömer att detta förslag kommer att få positiva samhällsekonomiska konsekvenser, dels genom att Sverige blir mer attraktivt som studiedestination för doktorander, men också genom att dessa högt kvalificerade personer, genom det permanenta uppehållstillståndet, får möjlighet att arbeta i Sverige efter studiernas slut. Även förslagen om att bemyndiganden som innebär att regeringen får lämna föreskrifter om uppehållstillstånd efter slutförd högskoleutbildning och föreskrifter om uppehållstillstånd för medföljande familjemedlemmar till internationella studenter ska föras in i utlänningslagen bedöms få positiva samhällsekonomiska konsekvenser. Den typ av bestämmelser som möjliggörs, respektive tydliggörs, genom detta kan öka Sveriges attraktionskraft för internationella studenter, som också är en viktig målgrupp för svenska arbetsgivare.

Det förslag som innebär lättnader i kraven vid återvinning av medborgarskap kommer att beröra ett mycket begränsat antal personer och kommer inte att leda till några kostnader för samhället.

Sammantaget bedömer regeringen att de förändringar som föreslås gör Sverige till ett mer attraktivt land för migranter. Sverige står, liksom många andra europeiska länder, inför stora demografiska utmaningar. Sverige står relativt väl rustat inför detta, både genom de reformer av pensionssystemet som redan är genomförda men också genom det svenska regelverket för arbetskraftsinvandring som möjliggör för personer från tredje land att arbetskraftsinvandra till Sverige. Samtidigt är det viktigt att Sverige även i fortsättningen är attraktivt för bland annat internationella studenter och arbetskraftsmigranter. Med en utveckling mot en alltmer global arbetsmarknad där arbetskraften blir mer rörlig och konkurrensen om kvalificerad personal ökar, ställs också ökade krav på att Sverige ska vara intressant för dessa arbetskraftsmigranter och potentiella cirkulärmigranter. Det går inte att förutsätta att de migranter som kommer hit har för avsikt att stanna i Sverige för all framtid, och Sverige måste därför vara ett attraktivt land både under vistelsen här och

vid flyttning fram och tillbaka mellan länder. De föreslagna förändringarna av cirkulär migration är ett viktigt led i detta.

Ökade möjligheter till cirkulär migration och rörlighet mellan Sverige och andra länder gynnar inte enbart Sveriges ekonomi och arbetsmarknad utan kan också utgöra en utvecklingspotential för de länder som arbetskraftsinvandrare kommer från och för migranterna själva.

#### *Konsekvenser för det allmänna*

Förslagen om att underlätta cirkulär migration förväntas öka rörligheten mellan Sverige och andra länder. Det rör sig dock inte om några stora förändringar av antalet ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige. Det totala antalet personer som innehar permanent uppehållstillstånd och är bosatta i Sverige vid varje givet tillfälle torde inte heller bli större som en följd av förslagen. Regeringen delar därför inte SKL:s uppfattning att förslagen kan komma att innebära ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting i form av ett ökat behov av försörjningsstöd.

Konsekvenserna av de föreslagna ändringarna handlar i huvudsak om mindre förändringar i Migrationsverkets handläggning, bland annat vad gäller ansökningar om permanent uppehållstillstånd för doktorander. Den största förändringen för Migrationsverkets del rör förslaget om införande av en ny undantagsregel från bestämmelsen om återkallelse av permanent uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning. Förslaget innebär att ett permanent uppehållstillstånd även i fortsättningen i regel ska återkallas när bosättningen här i landet har upphört. Det permanenta uppehållstillståndet får dock återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde, om utlänningen anmält att han eller hon vill ha kvar uppehållstillståndet trots att bosättningen upphör. Under en övergångsperiod kan förslaget komma att innebära visst merarbete för Migrationsverket, framför allt vad gäller att skapa system för registrering av anmälningar, men också upplägg av nya rutiner och anpassning av tekniska system. När nya rutiner och system finns på plats borde dock en anmälan om flyttning inte innebära någon större arbetsinsats eftersom det endast handlar om en registrering, inte någon prövning. I denna del väntas förslaget på sikt snarare innebära en viss minskning av administration för Migrationsverket, detta mot bakgrund av inga nya ansökningar om permanent uppehållstillstånd i Sverige från personer som har tillbringat upp till två år utomlands kommer att inkomma.

Vidare ska Migrationsverket följa upp anmälan och fatta beslut om eventuell återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd när tidsfristen om två år har löpt ut. År 2011 återkallades 545 permanenta uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning. År 2012 återkallades 600 permanenta uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning. Migrationsverket har idag inte någon skyldighet att efterforska vilka personer med permanent uppehållstillstånd som bor kvar i Sverige, och tillstånd återkallas enbart om Migrationsverket får kännedom om upphörd bosättning. Migrationsverket kommer sannolikt genom registreringsförfarandet att upptäcka fler uppehållstillstånd som bör återkallas på grund av upphörd bosättning än tidigare. Vidare kan visst

merarbete vad gäller delgivning av beslut uppstå. Det kommer dock endast att handla om en viss ökning från de mycket låga nivåer som angetts ovan. Regeringens bedömning är att de mindre kostnader för denna reform som kan komma att uppstå, framför allt i ett inledningsskede, ryms inom befintliga ramar.

Regeringen delar inte CSN:s uppfattning om att förslaget om införandet av en ny undantagsregel, som innebär att ett permanent uppehållstillstånd får återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde, kommer att innebära ett ökat utflöde av studiestöd. Regeringens uppfattning är att förslaget visserligen kommer att innebära att fler av de som har lämnat Sverige kommer att få möjlighet att återvända och omedelbart få tillgång till bosättningsbaserade förmåner, inklusive möjlighet till studiestöd. Genom att förslaget ökar möjligheten att återvända kommer dock förslaget innebära att fler utnyttjar möjligheten att tillfälligt bosätta sig i ett annat land, vilket innebär att de under denna tid inte har möjlighet att uppbära bosättningsbaserade förmåner, inklusive studiestöd. Det totala antalet personer som vid en bestämd tid kan uppbära bosättningsbaserade förmåner torde därför vara oförändrat. Däremot anser regeringen att förslaget om införandet av en ny undantagsregel kan få betydelse för individens möjlighet att avgiftsfritt bedriva högskolestudier nätbaserat eller på distans vid svenska lärosäten. Det är dock troligt att den som utnyttjar möjligheten att studera avgiftsfritt i Sverige på distans, skulle ha valt att studera även om personen i fråga hade stannat kvar i Sverige.

Det förslag som innebär ökade möjligheter för arbetskraftsinvandrare att göra avbrott i kvalificeringsperioden för permanent uppehållstillstånd, och förslaget som innebär att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas en utlänning som under de senaste sju åren haft uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå, innebär enligt regeringens bedömning inte några ökade kostnader för det allmänna. De personer som kommer att beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av de föreslagna reglerna är personer som är väl etablerade i Sverige och på den svenska arbetsmarknaden, och torde därför inte belasta det svenska trygghetssystemet. Vad gäller prövningen torde förslagen inte innebära några stora förändringar i antalet ansökningar från arbetskraftsinvandrare. Däremot utgör doktorander en ny grupp, vilket innebär en ny kategori ansökningar. Samtidigt som antalet ansökningar om permanent uppehållstillstånd ökar kommer dock antalet ansökningar om förnyade tillstånd för studier att sjunka i samma utsträckning, och det totala antalet ansökningar kommer snarare att sjunka eftersom inga nya ansökningar om förlängning kommer att inkomma efter att utlänningen fått permanent uppehållstillstånd. Även om prövningen av en ansökan om ett permanent uppehållstillstånd i viss mån skiljer sig från den prövning som görs vid en ansökan om förlängning av tillståndet för studier gör regeringen bedömningen att eventuella kostnadsförändringar kan hanteras inom befintliga ramar.

Införandet av bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd efter slutförd högskoleutbildning och föreskrifter om uppehållstillstånd för medföljande familjemedlemmar till internationella studenter och näringsidkare bedöms inte medföra några ökade kostnader.

Förslaget om att den sammanlagda tillståndstiden för arbetstillstånd som beviljas med stöd av reglerna för arbetskraftsinvandring ska kunna vara längre än fyra år om det föreligger särskilda skäl ska endast användas i det fåtal fall där särskilda skäl föreligger. Antalet ärenden av denna typ hos Migrationsverket torde därför bli mycket begränsat.

Förslaget om att underlätta spårbyte från tidigare asylsökande till arbetskraftsinvandrare kommer att medföra att något fler utlänningar kommer att uppfylla kravet på viss tids anställning under handläggningstiden. Det innebär att fler tidigare asylsökande kommer att ansöka om spårbyte. År 2011 beviljades spårbyte i 325 fall. År 2012 och år 2013 beviljades spårbyte i 207 respektive 150 fall. Antalet ärenden av denna typ hos Migrationsverket är i dag mycket begränsat och förslaget bedöms inte medföra annat än en marginell ökning av antalet ärenden om spårbyte hos Migrationsverket. Förslaget är också avvägt på ett sådant sätt att det inte kan förutses föranleda någon ökad belastning på asylsystemet av andra än skyddsbehövande. Benägenheten att ansöka om spårbyte trots att förutsättningarna för detta inte är uppfyllda torde inte heller påverkas av förslaget. Förslaget bedöms därför inte heller föranleda någon ökad hantering av överklaganden hos Migrationsverket eller domstolarna.

Den förändring gällande återvinning av medborgarskap som innebär att kravet om att tio års hemvistid måste ha varit uppfyllt före 18 års ålder tas bort, kommer att leda till att något fler före detta svenska medborgare som åter önskar förvärva medborgarskap kvalificerar sig för den betydligt enklare process som en återvinning innebär. Det kommer troligen att handla om ett mycket begränsat antal fall, men innebär i varje enskilt fall en väsentligt förenklad hantering hos Migrationsverket.

Regeringen delar inte CSN:s uppfattning att utflödet av studiestöd kommer att öka med anledning av förslaget om förenklade regler för återvinning av medborgarskap. Regeringen anser inte att antalet personer som blir svenska medborgare kommer att öka som en följd av förslaget, utan menar att det endast rör sig om ett förenklat administrativt förfarande.

När det gäller synpunkten från flera ambassader att förslaget om införandet av en undantagsregel gällande återkallelse av permanent uppehållstillstånd kan komma att medföra ett ökat arbete för ambassaderna på den konsulära sidan, anser regeringen att ökningen av arbetsbördan torde vara marginell. Enligt lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd finns inte stöd för att lämna konsulärt ekonomiskt bistånd till utländska medborgare som inte är bosatta i Sverige, även om anknytningen till Sverige är stark, t.ex. genom bibehållet permanent uppehållstillstånd. Däremot kan man tänka sig en situation där personer som inte längre är bosatta här i landet, men som har en stark anknytning till Sverige, vänder sig till utlandsmyndigheterna i händelse av kris, trots att de inte har rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd. Det torde dock vara fallet för personer som har stark anknytning till Sverige genom tidigare bosättning, oavsett om de har permanent uppehållstillstånd eller inte.

Sammantaget bedömer regeringen att förslagen inte kommer att innebära några betydande volymförändringar i någon riktning, och att antalet ärenden hos Migrationsverket inte kommer att påverkas. Antalet ärenden hos överinstanserna torde därför inte heller påverkas. Därmed

förutser regeringen inga ökade kostnader som en följd av de föreslagna författningsändringarna.

Regeringen kommer att löpande följa upp och utvärdera reformens konsekvenser vad avser volymförändringar gällande efterfrågan på arbets- och uppehållstillstånd samt utvecklingen hos berörda myndigheter.

## 11.2 Övriga konsekvenser

**Regeringens bedömning:** Det finns inte någon konflikt mellan förslagen och regeringens integrationspolitik respektive regeringens arbete för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen.

Förslagets påverkan på miljön bedöms marginell.

Förslagen kan beröra företag som är verksamma i branscher där anställningar av tredjelandsmedborgare förekommer. Förslagen medför inte några ökade administrativa eller andra kostnader för företagen. Förslagen bedöms inte heller påverka konkurrensförhållandena för företagen.

**Kommitténs bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén gör dock bedömningen att de justeringar som föreslås i regelverket för arbetskraftsinvandrare och internationella studenter torde påverka män och kvinnor i samma omfattning. Kommittén redovisar inte heller någon analys avseende förslagets konsekvenser för företag eller deras inverkan på miljön.

**Remissinstanserna:** *Regelrådet* anser att kommitténs konsekvensutredning är bristfällig.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Sociala konsekvenser*

Förslagen innebär en ökad möjlighet till rörlighet och mer flexibla regler, vilket generellt kan bidra till ökade kunskaper och erfarenheter. I den mån förslagen innebär att en utlänning lämnar Sverige för en kortare eller längre tid avbryts den pågående integrationen. Vid återvändandet återkommer dock utlänningen med nya kunskaper och erfarenheter, vilka kan bidra till hans eller hennes vidare utveckling i Sverige. Regeringen ser inte att det föreligger någon konflikt mellan förslagen och regeringens integrationspolitik.

Något fler män än kvinnor får sina permanenta uppehållstillstånd återkallade på grund av upphörd bosättning. Även om förslaget om ett generellt undantag från regeln om återkallelse av permanent uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning är könsneutralt utformat torde därför något fler män än kvinnor direkt komma att beröras av förslaget.

Betydligt fler män än kvinnor söker uppehållstillstånd för arbete i Sverige. Betydligt fler män än kvinnor beviljas följaktligen också sådant tillstånd. Samma sak gäller ifråga om uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå. Även om förslagen i avsnitten 7 och 8.1 är könsneutralt utformade torde därför fler män än kvinnor direkt komma att beröras av förslaget. Förslagen berör indirekt dock även medföljande familjemedlemmar, varför denna skillnad totalt sett torde bli något mindre.

När det gäller förslaget om lättnader i kraven för återvinning av svenskt medborgarskap bedöms fördelningen mellan män och kvinnor vara jämn inom ärendeslaget. Likaså bedöms fördelningen mellan män och kvinnor som beviljas uppehållstillstånd för andra högskolestudier än dom som avser utbildning på forskarnivå vara jämn. Utifrån ett sådant



antagande torde ungefär lika många kvinnor som män komma att beröras av förslagen i avsnitten 8.2 och 9, vilka är könsneutralt utformade. (För aktuell statistik, se Migrationsverkets årsredovisning för år 2012)

Förslagets effekter på jämställdheten beror delvis på varifrån utlänningen kommer och vilka förutsättningar som gäller där för män respektive kvinnor. Generellt sett kan dock invandring från många länder till Sverige ge ökad möjlighet till exempelvis utbildning och arbete. Detta kan påverka framför allt kvinnors möjlighet till jämställdhet. Någon konflikt mellan förslagen och regeringens arbete för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen kan inte identifieras.

#### *Miljömässiga konsekvenser*

Regeringens förslag motverkar inlåsnings effekter och underlättar rörlighet till och från Sverige. Antalet resor till och från Sverige skulle därigenom kunna antas öka, även om ökningen i någon mån kan dämpas av det förhållandet att mer frekventa korta besök i ursprungslandet troligtvis minskar. Hur stor ökningen blir går i nuläget inte att säga. Förslaget kan emellertid antas komma att påverka miljön i någon mån. Hur stor denna påverkan blir beror på flera faktorer, såsom det ökade antalet resor och val av färdmedel, och går i dagsläget inte att uppskatta. Påverkan bedöms dock marginell.

#### *Konsekvenser för barn*

Förslagen främjar rörlighet och kan troligen möjliggöra för migranter att i ökad mån ta med sig sina barn till Sverige eller att förenas med barn som befinner sig i hemlandet. Migration kan i sig innebära en påfrestning för barn, men ger samtidigt flera positiva effekter. Förslagen bedöms i huvudsak påverka barn positivt.

#### *Konsekvenser för företag*

Förslaget att införa en möjlighet att i undantagsfall bevilja förlängt arbetstillstånd efter fyra år (se avsnitt 7.2) innebär en ökad flexibilitet för arbetskraftsinvandrare och deras arbetsgivare. Förslaget möjliggör en förlängning av arbetstillståndet utifrån en bedömning av förhållandena i det enskilda fallet. Arbetskraftsinvandrarens behov av förlängt arbetstillstånd speglar ofta arbetsgivarens behov av att behålla just honom eller henne i verksamheten.

Det är i dagsläget inte möjligt att uppskatta hur många företag som kan komma att beröras. Eftersom det är fråga om en undantagsbestämmelse rör det sig dock om ett begränsat antal företag som är verksamma i branscher där anställningar av tredjelandsmedborgare förekommer. Företagen kan vara av varierande storlek.

Förslaget kan inte förutses medföra några ökade administrativa eller andra kostnader för företagen. Förslaget bedöms inte påverka konkurrensförhållandena för företagen och någon särskild hänsyn till små företag bedöms inte nödvändig vid utformningen av förslaget.

## 12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juni 2014.

För en flykting eller en annan skyddsbehövande som senast den 31 maj 2014 har återvänt till ett land där han eller hon tidigare har varit bosatt därför att de politiska förhållandena i landet har ändrats, gäller 7 kap. 7 § i sin äldre lydelse.

**Kommitténs förslag** är att det införs en övergångsbestämmelse som innebär att återkallelse av permanent uppehållstillstånd för flykting eller annan skyddsbehövande vars bosättning i landet upphörde senast dagen före ikraftträdandet får ske tidigast när fem år har förflutit efter det att bosättningen upphörde, trots att anmälan om att det permanenta uppehållstillståndet ska bestå inte har gjorts. Kommittén lämnar inte något förslag på dag för ikraftträdande.

**Remissinstanserna:** *Sveriges förenade studentkårer* och *Sveriges förenade studentkårers doktorandkommitté* samt *Chalmers tekniska högskola* väcker frågan om övergångsbestämmelser i anslutning till förslagen om att internationella doktorander ska kunna kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd och en ny undantagsregel gällande återkallelse av permanent uppehållstillstånd (se avsnitten 6 och 8).

**Skälen för regeringens förslag:** De föreslagna författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. De bör därför träda i kraft den 1 juni 2014.

I lagrådsremissen föreslås en ny undantagsregel i utlänningslagen (2005:716) som innebär att ett permanent uppehållstillstånd får återkallas tidigast när två år förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde, om utlänningen har gjort en anmälan till Migrationsverket om att få ha kvar uppehållstillståndet trots att bosättningen upphör. Den nya undantagsregeln kommer att ersätta den nuvarande undantagsregeln för flyktingar och andra skyddsbehövande, som gäller utan krav på en sådan i förväg gjord anmälan till Migrationsverket. När denna särreglering för flyktingar och andra skyddsbehövande upphör att gälla, kommer frågan om återkallelse av deras permanenta uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning att bedömas enligt huvudregeln och den nya undantagsregeln. Detta gäller även för de flyktingar och andra skyddsbehövande som vid tidpunkten för ikraftträdandet redan har rest ut från Sverige. Dessa utlänningar har inte haft anledning eller ens möjlighet att göra en anmälan om att få behålla det permanenta uppehållstillståndet före utresan, eftersom det inte tidigare funnits någon sådan anmälningsplikt. För att de inte ska hamna i ett sämre läge efter ikraftträdandet av den nya regeln bör en övergångsbestämmelse införas. Något skäl att under en övergångsperiod frångå de krav avseende återvändandet som gäller enligt nuvarande undantagsregel finns inte. Mot den bakgrunden föreslår regeringen en övergångsbestämmelse som innebär att den nuvarande undantagsregeln fortsatt ska gälla för en flykting eller en annan skyddsbehövande som senast den 31 maj 2014 har återvänt till

ett land där han eller hon tidigare har varit bosatt därför att de politiska förhållandena i landet har ändrats.

Regeringen anser inte att det därutöver finns något behov av övergångsbestämmelser i fråga om de föreslagna författningsändringarna.

## 13 Författningskommentar

### 13.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

#### 5 kap.

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

1. uppehållstillstånd för arbete eller EU-blåkort utfärdat av Sverige, eller
2. uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå.

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

Paragrafen behandlar uppehållstillstånd på grund av arbete, utbildning på forskarnivå eller försörjning på annat sätt. Övervägandena finns i avsnitt 7.1 och 8.1.

Ändringarna i första stycket innebär att den tid under vilken utlänningen kan kvalificera sig för ett permanent uppehållstillstånd förlängs från fem år till sju år. Det införs också (första stycket 2) en möjlighet för en utlänning, som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå, att kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd med stöd av denna bestämmelse. Med utbildning på forskarnivå avses i högskoleförordningen (1993:100) utbildning som ska leda fram till en licentiatexamen eller konstnärlig licentiatexamen respektive en doktorsexamen eller en konstnärlig doktorsexamen.

Första stycket ändras även redaktionellt.

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

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

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

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

Paragrafen behandlar i vilka fall en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande avslagits

kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Ändringen i *första stycket första punkten* innebär att det nuvarande kravet på sex månaders anställning för att uppehållstillstånd för arbete ska kunna beviljas för en utlänning som fått avslag på en asylansökan ändras till fyra månaders anställning.

**23 §** Regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för studier eller besök.

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

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

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

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

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

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd i vissa särskilt angivna fall. Den behandlas i avsnitt 8.2, 8.3 och 9.

*Andra stycket*, som är nytt, innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för en utlänning som slutfört en högskoleutbildning, för vilken uppehållstillstånd för studier beviljats, och för hans eller hennes familjemedlemmar.

Ändringen i *sjätte stycket* innebär att regeringen får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som har beviljats uppehållstillstånd för studier eller näringsverksamhet.

Paragrafen har i övrigt ändrats endast språkligt.

## **6 kap.**

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

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

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

Paragrafen reglerar arbetstillståndets giltighet i tiden samt dess koppling till arbetsgivare och slag av arbete. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Ändringen i *andra stycket* innebär att Migrationsverket får bevilja förlängt arbetstillstånd även efter en sammanlagd tillståndstid om fyra år om det finns särskilda skäl. Det kan t.ex. vara fråga om en utlänning som

inte har för avsikt att bosätta sig i Sverige och därför inte kan beviljas permanent uppehållstillstånd, men som under en kortare tid behöver ytterligare tillstånd att arbeta i Sverige för att slutföra en arbetsuppgift. Det kan också vara fråga om en utlänning som har haft uppehållstillstånd på grund av arbete i fyra år, men som på grund av flera korta arbetslöshetsperioder under denna tid stått utanför arbetsmarknaden på ett sådant sätt att permanent uppehållstillstånd inte kan påräknas (se avsnitt 7.1). Den sammanlagda tillståndstiden, efter förlängning på grund av särskilda skäl, får vara högst sex år.

Paragrafen har i övrigt ändrats endast språkligt.

## **7 kap.**

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

*Upphållstillståndet får dock återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde, om utlänningen anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha uppehållstillståndet kvar trots att bosättningen upphör.*

Paragrafen behandlar återkallelse av permanent uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Ändringen i *andra stycket* innebär att det under vissa förutsättningar ska vara möjligt att frångå huvudregeln i första stycket om återkallelse av permanent uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning. Om utlänningen anmält till Migrationsverket att han eller hon vill att uppehållstillståndet ska bestå trots att bosättningen i Sverige upphör, får återkallelse ske tidigast när två år förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde.

Bestämmelsen är inte avsedd att påverka den gängse bedömningen av om bosättningen i Sverige har upphört, eller om det kan finnas skäl att underlåta att återkalla uppehållstillståndet med beaktande av bestämmelsen i 5 kap. 3 a § 4 UtL (jfr MIG 2007:34 och MIG 2009:12).

Ändringen innebär att den nuvarande särregleringen för flyktingar eller andra skyddsbehövande upphör att gälla.

## **Övergångsbestämmelser**

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

2. För en flykting eller en annan skyddsbehövande som senast den 31 maj 2014 har återvänt till ett land där han eller hon tidigare har varit bosatt därför att de politiska förhållandena i landet har ändrats, gäller 7 kap. 7 § i sin äldre lydelse.

*Andra punkten* innebär att den nuvarande undantagsregeln i 7 kap. 7 § andra stycket UtL fortsatt ska gälla för en flykting eller en annan skyddsbehövande som senast dagen före ikraftträdandet av de nya författningsbestämmelserna har återvänt till ett land där han eller hon tidigare har varit bosatt därför att de politiska förhållandena i landet har ändrats. För dessa personer gäller alltså att uppehållstillståndet får återkallas tidigast två år efter att bosättningen i Sverige upphört trots att utlänningen inte gjort någon anmälan till Migrationsverket.

## 13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

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

1. har permanent uppehållstillstånd i Sverige,
2. *har* haft hemvist här i landet under sammanlagt tio år, och
3. sedan två år har hemvist här i landet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återvinning av svenskt medborgarskap. Övervägandena finns i avsnitt 10.

*Punkten två* har ändrats på så sätt att det tidigare kravet på att tio års hemvist här i landet ska ha varit uppfyllt före arton års ålder har tagits bort.

## Bakgrund

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

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

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

För att beskriva den del av den cirkulär migrationen som är mätbar i den officiella statistiken lät kommittén Statistiska centralbyrån (SCB) göra en bearbetning av befintlig statistik. I förhållande till statistiken definieras cirkulärmigranter som alla individer som flyttat över en nationsgräns minst två gånger. Statistiken visar att fler än 2 000 000 cirkulära flyttningar som involverat Sverige gjorts sedan 1969. Mer än 850 000 personer har gjort cirkulära flyttningar till eller från Sverige, cirka 280 000 av dem bor för närvarande här. En stor del av cirkulärmigranterna är personer födda i Sverige. Bland de utrikes födda kommer de flesta från ett annat nordiskt land. Geografisk närhet har synbart stor betydelse för migrationen, men samtidigt sätter globaliseringen tydliga spår på migrationsmönstren. Den inomnordiska cirkulära migrationen dominerade stort fram till 1990-talet, men sedan dess har den minskat något samtidigt som migrationsutbytet med EU:s medlemsstater och länder som Indien och Kina har ökat.

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

diasporor även när det inte är förknippat med en regelrätt flyttning. Kommittén ställer sig i allt väsentligt bakom denna positiva syn på cirkulär migration och utveckling.

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

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

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

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

## Utgångspunkter

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

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



Kommittén har i sitt arbete särskilt undersökt tre grupper av migranter och på vilket sätt dessa kan bidra till utveckling. Samtidigt betonas att alla migranter oberoende av vilken anledningen var till att de kom till Sverige har en potential att påverka utvecklingen i sina ursprungsländer. Bland de särskilda grupperna handlar det om arbetskraftsmigranter som går direkt in på arbetsmarknaden i Sverige och fyller ett behov här. Många av dem är inriktade på att återvända till ursprungslandet med sina nya erfarenheter. Internationella studenter kan genom sin vistelse i Sverige bygga på sin kompetens och erfarenhet, vilket i förlängningen kan vara utvecklande för ursprungslandet. Näringsidkare med utländsk bakgrund som startar verksamhet i ursprungslandet bidrar till utveckling och skapar sysselsättning. På samma sätt bidrar näringsidkare som startar verksamhet i Sverige till utvecklingen och sysselsättningen här.

### **Underlätta för cirkulär migration**

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

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

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

### **Arbetskraftsinvandrare**

Kommittén menar att det bör kunna komma fler arbetskraftsmigranter till Sverige. Det råder brist på utbildad arbetskraft på delar av arbetsmarknaden, vilket kan komma att förstärkas av den demografiska strukturen. Många av arbetskraftsmigranterna är redan från början inställda på att bli cirkulärmigranter och har med sina nya erfarenheter

från arbetsmarknaden goda möjligheter att bidra till utvecklingen i sina ursprungsländer. Detta gör dem speciellt intressanta utifrån aspekten migration och utveckling.

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

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

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

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

### **Egenföretagare**

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

Kommittén föreslår att regeringen ger en oberoende aktör i uppdrag att undersöka hur den ekonomiska bedömningen av företagsplaner bör gå till

och vilket underlag som bör krävas av den sökande. Syftet är att underlätta rörlighet och göra det möjligt för fler näringsidkare att komma till Sverige och starta verksamhet här.

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

### **Internationella studenter**

En stor och viktig grupp migranter är internationella studenter. Detta är en grupp migranter som har ökat stadigt i antal under senare år, dock har antalet ansökningar till höstterminen minskat kraftigt jämfört med föregående år till följd av införandet av avgifter för internationella studenter från tredje land. De internationella studenterna kan redan som en utgångspunkt betraktas som cirkulärmigranter i och med att deras intention vanligen är att vistelsen i Sverige ska vara tidsbegränsad. Samtidigt utbildar de sig i Sverige och återvänder till sitt ursprungsland med nyförvärvade kunskaper och erfarenheter som kan bidra till ursprungslandets utveckling. Kommittén lämnar flera förslag som kan bidra till att fler internationella studenter kommer till Sverige för att studera och på så sätt bidra till utvecklingen i såväl Sverige som i ursprungslandet.

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

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

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

Kommittén har konstaterat att införandet av avgifter för internationella studenter från tredje land vid studier vid svenska universitet och högskolor har medfört att färre studenter kommer hit. Detta kan vara negativt för personer från fattiga länder, dvs. de länder som har mest att vinna på att ungdomar utbildar sig. Regeringen har infört ett stipendiesystem för studenter från tredje land. Kommittén anser dock att stipendieverksamheten bör utökas så att fler internationella studenter från

tredje land kan beviljas stipendier för att studera i Sverige. Kommittén föreslår därför att det stipendieprogram som riktar sig till alla studenter från tredje land utökas med ytterligare 30 miljoner kronor. Det stipendieprogram som administreras av Svenska institutet och som riktar sig till studenter från länder med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete föreslås utökas med ytterligare 20 miljoner kronor. Detta stipendieprogram bedömer kommittén vara av särskild vikt för att främja cirkulär migration och utveckling.

### **Portabilitet av sociala trygghetsförmåner**

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

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

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

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

## **Öka de positiva utvecklingseffekterna av cirkulär migration** Bilaga 1

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

### **Utvecklingseffekter genom aktiviteter hos diasporan**

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

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

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

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

## **Utvecklingseffekter som en följd av cirkulär rörlighet**

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

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

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

## **Utvecklingseffekter genom den svenska diasporan utomlands**

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

## **Svenska myndigheters arbete med cirkulär migration**

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

nya krav som ska ställas på migrationsrelaterad statistik för att beskriva och erbjuda underlag för framtida forskning och samhällsinformation om migration. Kommittén understryker också vikten av att ytterligare forskning bedrivs som belyser cirkulär migration och utveckling i ett livsperspektiv.

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

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

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

Kommittén understryker vikten av god integration. Ett positivt samband mellan cirkulär migration och utveckling förutsätter att migranten genom sin egen kompetens och utveckling också bidrar till utvecklingen i sitt ursprungsland. Det är därför angeläget att migranter integreras väl och därmed får ett arbete som är relevant i förhållande till den egna utbildningen och tidigare erfarenheter. I detta sammanhang bör det också understrykas att diskriminering utgör ett stort problem. Det är centralt för utvecklingen i Sverige och i ursprungsländerna att vi kan tillvarata kompetens och kunskaper hos personer med olika bakgrund och erfarenheter. I detta är en fungerande och effektiv process för validering av utländsk utbildning och erfarenhet angelägen. Kommittén framhåller att en fungerande och effektiv process för validering av utländsk utbildning och erfarenhet är av största vikt för att främja cirkulär migration och utveckling. Kommittén föreslår vidare att regeringen ger Myndigheten för yrkeshögskolan, Högskoleverket, Verket för högskoleservice (VHS) och andra svenska myndigheter med valideringsuppdrag i uppdrag att återkomma med förslag på hur ett samarbete med relevanta aktörer i några viktiga ursprungsländer kan utformas. Detta i syfte att utveckla kompetens och kunskap om validering i dessa, för att underlätta cirkulär migration mellan Sverige och dessa länder.

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

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

### **En framtida politik för cirkulär migration och utveckling**

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

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

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



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

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

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

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

- Det införs en ny tillståndsform för en person från tredje land som antagits till utbildning på forskarnivå, uppehållstillstånd för doktorander.
- Familjemedlemmar till den som har beviljats uppehållstillstånd för studier vid universitet eller högskola, och som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd, ska även kunna beviljas arbetstillstånd.
- Det införs en möjlighet för internationella studenter, vars studier ska pågå minst två terminer, att beviljas uppehållstillstånd för en tid av sex månader efter avslutade studier.
- Stipendieverksamhet till internationella studenter från tredje land utökas. Det stipendieprogram som riktar sig till alla studenter från tredje land föreslås utökas med 30 miljoner kronor. Det studieprogram som administreras av Svenska institutet och som riktar sig till studenter med vilka Sverige bedriver långsiktigt utvecklingsarbete föreslås utökas med 20 miljoner kronor.
- Det införs en möjlighet att vid arbete utomlands vid återflyttning till Sverige inom fem år återfå sin sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Ytterligare överväganden med anledning av ett sådant förslag eller utarbetande av alternativa lösningar överlämnas åt Parlamentariska socialförsäkringskommittén.
- Arbetslösa med svensk arbetslöshetsersättning bör, under vissa förutsättningar, under tre månader kunna söka arbete i ett tredje land med bibehållen svensk arbetslöshetsersättning. Den slutliga utformningen av ett sådant förslag behöver ses över ytterligare.
- Ett resursercent inrättas för diasporaorganisationer. Uppdraget ska bestå i att på olika sätt ge stöd till diasporaorganisationer och andra sannanslutningar i dess arbete med utvecklingsinsatser i ursprungslandet. Vidare införs ett stipendieprogram för att underlätta för kortare utvecklingsinsatser i ursprungslandet. Ekonomiskt stöd ska dessutom kunna ges till enskilda personer för expertinsatser i ursprungslandet.
- En myndighet, exempelvis Konsumentverket, ges i uppdrag att upprätta en hemsida där en konsument kan jämföra kostnader att via olika operatörer överföra en given summa pengar till ett givet land.
- Staten ska i en försöksverksamhet, under tre år, med biståndsmedel bidra till utvecklingsprojekt som initierats av en diasporaorganisation eller annan sammanslutning av medlemmar i diasporan. Summan ska motsvara vad diasporaorganisationen eller sammanslutningen själva bidrar med.
- Utlandsmyndigheterna få i uppdrag att i sin verksamhet på ett systematiskt sätt skapa kontaktytor med hela den utvidgade svenska diasporan. Resultatet av dessa kontakter ska redovisas och utvärderas efter tre år.
- Statistiska centralbyrån, Sida och Migrationsverket får i uppdrag att tillsammans och i samverkan med forskare precisera vilka nya krav som ska ställas på migrationsrelaterad statistik.
- Regeringen ska informera relevanta myndigheter om sambanden mellan cirkulär migration och utveckling.
- Sida och Migrationsverket ges i uppdrag att gemensamt gå igenom inom vilka delar av konceptet migration och utveckling myndigheterna kan samarbeta för att uppnå synergieffekter. Uppdraget bör redovisas inom sex månader.

- Lämplig myndighet ges i uppdrag att tillse att statliga myndigheter och bolag sammanställer erfarenheter av arbete med rådgivning till personer med utländsk bakgrund som vill starta eller redan har företag i Sverige. Myndigheten ska vidare beskriva hur dessa erfarenheter kan användas för att stödja personer som önskar starta verksamhet i sina ursprungsländer.
- Myndigheten för yrkeshögskolan, Högskoleverket, Verket för Högskoleservice och andra svenska myndigheter med valideringsuppdrag ges i uppdrag att inkomma med förslag på hur ett samarbete med relevanta aktörer i några viktiga ursprungsländer kan utformas i syfte att utveckla kompetens och kunskap om validering i dessa.
- Svenska institutet får i uppdrag att ytterligare utveckla hemsidan Working in Sweden bl.a. för att rikta information om arbetsmarknaden till tidigare migranter.

# Betänkandets lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

*dels* att 5 kap. 5, 10, 15 a och 18 §§ samt 7 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **5 kap.**

#### **5 §<sup>9</sup>**

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

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

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

### **10 §<sup>10</sup>**

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

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

### **15 a §<sup>11</sup>**

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

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

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

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2008:884.

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2008:884.

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2009:1542.

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

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

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

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

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får även beviljas en utlänning vars ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § eller motsvarande äldre bestämmelser avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut, om utlänningen vistas här och enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1 eller andra stycket har stark anknytning till en person som beviljats uppehållstillstånd enligt 1 eller 2.

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

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

### 18 §<sup>12</sup>

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

Det som föreskrivs i första stycket gäller dock inte om

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2010:440.

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

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

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

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

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

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

7. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a §,

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

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

9. det annars finns synnerliga skäl.

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

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

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

## **6 kap.**

### **2 b §**

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

**7 kap.**  
**7 §<sup>13</sup>**

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

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

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

---

1. Denna lag träder i kraft den ...

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

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2009:1542.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **9 §**

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

1. har permanent uppehållstillstånd i Sverige,
2. *före arton års ålder* haft hemvist här i landet
3. sedan två år har hemvist här i landet.

---

Denna lag träder i kraft den ...



Följande myndigheter och organisationer har anmodats respektive fått möjlighet att lämna synpunkter på promemorian. De instanser vars namn har satts inom parentes har inte kommit in med något yttrande.

1. Riksdagens ombudsmän
2. Kamrarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen
3. Förvaltningsrätten i Stockholm, Migrationsdomstolen
4. Förvaltningsrätten i Göteborg, Migrationsdomstolen
5. Förvaltningsrätten i Malmö, Migrationsdomstolen
6. Justitiekanslern
7. Domstolsverket
8. Rikspolisstyrelsen
9. Migrationsverket
10. Nordiska Afrikainstitutet
11. Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete (Sida)
12. Svenska institutet (Si)
13. Kommerskollegium
14. Exportrådet
15. Swedfund International AB
16. Försäkringskassan
17. Socialstyrelsen
18. Pensionsmyndigheten
19. Skatteverket
20. Arbetsgivarverket
21. Statistiska centralbyrån
22. Centrala studiestödsnämnden (CSN)
23. Statens skolverk
24. Myndigheten för yrkeshögskolan
25. Internationella programkontoret för utbildningsområdet
26. Högskoleverket (numera Universitetskanslerämbetet och Universitets- och högskolerådet)
27. Verket för högskoleservice (numera Universitets- och högskolerådet)
28. Uppsala universitet
29. Lunds universitet
30. Göteborgs universitet
31. Kungliga Tekniska högskolan
32. Stockholms universitet
33. Linköpings universitet (LiU)
34. Linnéuniversitet
35. Södertörns högskola
36. (Malmö högskola)
37. Chalmers tekniska högskola AB
38. Vetenskapsrådet
39. Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap
40. Tillväxtverket
41. Regelrådet

42. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys)
43. Arbetsmiljöverket
44. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)
45. Diskrimineringsombudsmannen
46. Konsumentverket
47. ESF-rådet
48. Arbetsförmedlingen
49. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)
50. Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO)
51. Sveriges ambassad i Addis Abeba
52. Sveriges ambassad i Ankara
53. (Sveriges ambassad i Bagdad)
54. Sveriges ambassad i Bangkok
55. Sveriges ambassad i Belgrad
56. Sveriges ambassad i Damaskus
57. Sveriges ambassad i Kairo
58. Sveriges ambassad i Kiev
59. (Sveriges ambassad i Moskva)
60. Sveriges ambassad i Nairobi
61. Sveriges ambassad i New Delhi
62. Sveriges ambassad i Ottawa
63. Sveriges ambassad i Peking
64. Sveriges ambassad i Pristina
65. Sveriges ambassad i Santiago
66. (Sveriges ambassad i Sarajevo)
67. (Sveriges ambassad i Tehran)
68. Sveriges ambassad i Washington
69. Svenskt Näringsliv
70. Företagarna
71. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
72. Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
73. Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco)
74. Landsorganisationen i Sverige (LO)
75. ALMI företagspartner AB
76. Stockholms handelskammare
77. Internationella programkontoret
78. Sveriges förenade studentkårer (SFS)
79. Sveriges förenade studentkårers doktorandkommitté (SFS-dk)
80. Invest Sweden
81. (NyföretagarCentrum Sverige)
82. Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS)
83. Sveriges Advokatsamfund
84. (Forum Syd)
85. Amnesty International
86. Caritas
87. Svenska Röda korset
88. Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige (SIOS)
89. (Immigranternas riksförbund)
90. Afrosvenskarnas riksförbund (ASR)
91. (Irakiska riksförbundet i Sverige)

92. Riksförbundet Internationella Föreningen för Invandrarkvinnor Bilaga 3 (RIFFI)
93. (Lantbrukarnas Riksförbund)
94. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)

Därutöver har yttranden inkommit från Sveriges läkarförbund och Sveriges tandläkarförbund (genom SACO) samt Föreningen svenskar i världen.