



Migrationsverkets underlag till utvecklandet av en svensk politik för migration och utveckling

Skrivelse till regeringen som svar på
uppdrag i regleringsbrevet – mars 2010

Sammanfattning

Det är mycket positivt att migrationsströmmar uppmärksammas som en global utmaning av regeringen i skrivelsen om Sveriges politik för global utveckling (PGU)¹. Migrationsfrågorna är av betydelse inte bara för svenskt vidkommande utan också globalt. Det är bra att även utvecklingsperspektivet vägs in när migrationsfrågor hanteras både praktiskt och policy-mässigt. Många av Migrationsverkets kärnuppdrag berörs av PGU:n. Det är spännande också att se vad konceptet "cirkulär migration" kan bidra till. Migrationsverket ser stora möjligheter i den cirkulära migrationen om den hanteras rätt. Ett nytänkande krävs som involverar hela verkets uppdrag, inte enbart arbetskraftsinvandringen. Det är viktigt att bygga system som ser människans möjligheter och som inte sorterar människor efter de tillståndsgrunder de har i sina uppehållstillstånd.

Det kan konstateras att intentionerna bakom PGU:n kan vara svåra att nå eftersom det finns många andra styrsignaler som riktar sig till myndigheter. Olika myndigheter har olika kärnuppdrag och får styrsignaler också rörande den verksamheten. Det har varit svårt att få tillstånd ett praktiskt samarbete som leder till konkreta resultat rörande PGU-frågor med Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida, bland annat på grund av de oklara styrsignalerna. Migrationsverket föreslår att generaldirektörerna för de båda myndigheterna träffas oftare och tillsammans med ansvariga statssekreterare. På det sättet skulle de styrsignaler som finns idag kompletteras med högnivåmöten vilket skulle öka samstämmigheten.

Även finansiering av verksamhet som omfattas av PGU:n innebär utmaningar för myndigheterna. Någon särskild budget för PGU-arbete har inte lämnats till myndigheterna. För Migrationsverkets del har PGU-arbetet i huvudsak finansierats utanför förvaltningsanslaget och de satsningar som gjorts har finansierats på annat sätt. Migrationsverket ser att det finns synergier i samarbete med Sida och skulle vara intresserat av att diskutera ramavtal med Sida. Vidare utnyttjar verket andra finansieringsvägar, bl.a. ur de europeiska fonderna. För att kunna satsa större och också på andra områden, t.ex. arbetskraftsinvandring, krävs nya finansieringsmöjligheter.

Migrationsströmmar är ett globalt fenomen och det krävs därför också samarbete på europeisk och internationell nivå. Verkets pågående arbete beträffande vidarebosättning och utveckling på Afrikas horn är ett exempel på att samarbete måste ske på flera olika plan. För att vara trovärdiga på den europeiska och internationella banan krävs ett bättre nationellt samarbete mellan Migrationsverket och Sida. Nyligen har Migrationsverket och Sida påbörjat diskussioner om ett samarbete rörande Afrikas horn, vilket är mycket positivt. Även arbetet med återvändande, ensamkommande barn, återvandring och arbetskraftsinvandring tjänar på ett bättre nationellt samarbete mellan myndigheter som berörs.

¹ Skr 2007/08:89

1 Nuvarande verksamhet inom ramen för PGU

I november 2009 redovisade Migrationsverket, enligt uppdrag i regleringsbrevet, hur myndigheten har bidragit till genomförandet av PGU:n med särskilt fokus på den globala utmaningen Migrationsströmmar. Migrationsverkets nuvarande engagemang på PGU-området beskrivs utförligare i nämnda redovisning².

Nedan lämnas en kortare sammanfattning av verkets engagemang. I efterföljande avsnitt gör verket därefter analyser hur arbetet med PGU:n kan vässas.

Migrationsverkets arbete med internationellt utvecklingssamarbete har tidigare huvudsakligen omfattat stöd för att bygga upp kunskap och kapacitet på migrationsområdet. Detta fokus finns alltså kvar i projekten European Asylum Curriculum (EAC) och i den nya Söderköpingsprocessen.

Arbetet med vidarebosättning har fått en alltmer framträdande roll i Migrationsverkets verksamhet och är för närvarande den mest prioriterade frågan i verkets internationella arbete. Verket har tagit flera initiativ till att fler länder engagerar sig i vidarebosättning. Ett särskilt fokus har också varit arbete med utdragna flyktingsituationer, där verkets insatser bl.a. avseende lägre med irakiska flyktingar varit framgångsrikt. Vid ett möte med generaldirektörer för Europas migrationsmyndigheter under hösten 2009 togs ytterligare ett steg genom bildandet av en aktionsgrupp med uppdrag att initiera samarbetet i området kring Afrikas horn. Utöver vidarebo-

sättning inkluderar samarbetet begreppen migration, utveckling och integration. Det blir allt tydligare att ett helhetsgrepp måste tas i arbetet med utdragna flyktingsituationer. På nationellt plan krävs samarbete med bl.a. Sida men också med kommuner som tar emot vidarebosatta.

Genom den nya lagstiftningen om arbetskraftsinvandring har Sverige växlat över till en mer öppen och tillåtande invandring till den svenska arbetsmarknaden. Det är positivt med enklare vägar in för den som vill arbeta i Sverige. Systemets effekter på utveckling i länder utanför EU är svår att bedöma; den svenska lagstiftningen har heller inte haft detta fokus.

Inom ramen för Europeiska flyktingfonden drivs ett antal projekt som bidrar till utvecklingen av vidarebosättning, liksom det finns pågående återvändande- och återvandringsprojekt med stöd från Europeiska återvändandefonden. Det pågår förstudier och projekt för frivillig återvandring med finansiering från Migrationsverket. Migrationsverket arbetar också med andra former av stöd som kan underlätta ett självmant återvändande.

2 Styrning genom PGU

Genom regeringens skrivelse rörande PGU har alla myndigheter fått uppdrag att arbeta med ett antal utpekade globala utmaningar. Uppdraget ställer både krav på myndigheternas egna organisationer och samarbetet med andra myndigheter. Verket redovisar nedan dels hur verket organiserat sin interna styrning rörande PGU:n, dels hur verket ser på den myndighetsövergripande styrningen.

² Migrationsverkets bidrag till genomförandet av Sveriges politik för global utveckling 111-2009-29346

2.1 Migrationsverkets interna styrning av PGU-arbetet

Migrationsverket har tagit fram en vision, som tillsammans med andra styrinstrument som Migrationsverkets strategi- och verksamhetsplan, anger inriktning för all verkets verksamhet, inklusive uppdraget att beakta PGU. Visionen är ”Ett Sverige som med öppenhet tar tillvara den globala migrationens möjligheter”³. Av underlaget till visionen framgår att Migrationsverket ska vara en ledande aktör inom EU och internationellt, där det praktiska samarbetet inom EU ska vara en naturlig del av vår vardag både vad gäller asyl- och migrationsfrågor. Verkets arbete ska bidra till en ökad medvetenhet om sambandet mellan migration och utveckling och utveckla samarbetet med andra länder för att bland annat främja den cirkulära migrationen. I underlaget till visionen noteras också att i många delar av världen är migration en väg ut ur fattigdom till en bättre tillvaro med större trygghet. Alla har något att vinna på rörligheten över gränserna. Rätt hanterad kan migrationen bidra till att göra Sverige starkare och samtidigt kan ursprungsländerna utvecklas och växa ekonomiskt. Migrationen kan också stärka individen och vara en väg till förverkligande av drömmar och livsmål.

Under 2008 tog Migrationsverket fram en ny, samlad strategi för det internationella arbetet. Utgångspunkten var att regeringen i regleringsbrevet för 2008 uppmanade Migrationsverket att förstärka sitt arbete inom Europeiska unionen och internationellt i syfte att bidra till uppfyllelsen av regeringens mål för migrationspolitiken. Av Migrationsverkets internationella

strategi⁴ framgår att verket ska engagera sig i det internationella utvecklingssamarbetet med utgångspunkt i PGU:n och att det internationella utvecklingssamarbetet kommer att ha en betydande roll för Migrationsverket under de närmaste åren. Att företeelser som arbetskraftsinvandring och cirkulär migration ges hög prioritet i PGU:n är vidare en tydlig förändring av utvecklingssamarbetets inriktning.

Följande prioriteringar i den internationella strategin visar på vilka strategiska intressen Migrationsverket för närvarande har beträffande utvecklingssamarbete.

- *Nytto- och mervärdesfokus:* Verket prioriterar samarbete med länder och internationella organisationer där kapacitetsutvecklingsinsatser kan skapa goda förutsättningar för en utveckling av verkets verksamhet och där verkets arbete kan komplettera andra insatser, t.ex. avseende vidarebosättning, utökad landinformation, effektivare eller harmoniserad asylprocess, goda mottagningsförhållanden samt incitament att återvända.
- *Landfokus:* Verket prioriterar samarbete med de fem länder från vilka flest asylsökande kommer⁵, eller om det är mer ändamålsenligt, de fem länder till vilka flest personer ska återvända. Insatser i länder som gränsar till EU kan övervägas men ska genomföras i samarbete med andra medlemsstater eller General Directors' Immigration Services Conference (GDISC). Även kända transitländer kan vara av intresse i relation till stora migrationsströmmar.

³ Migrationsverkets vision antogs i mars 2009

⁴ Migrationsverkets internationella strategi antogs i juni 2008 och revidering för 2009/2010 antogs i juni 2009

⁵ F.n. Somalia, Irak, Serbien/Kosovo, Afghanistan och Ryssland

- *Ämnesfokus:* Verket prioriterar insatser som innehåller element med tydlig koppling till återvändande, vidarebosättning, arbetskraftsinvandring, cirkulär migration och frivillig återvandring. Verket prioriterar också insatser som rör utbildning där konceptet EAC kan användas samt insatser som förstärker verkets lednings- och styrningsfunktioner.
- *Kompetens- och resursfokus:* Verket prioriterar insatser där verket besitter speciell kompetens och expertis eller där ett deltagande kan leda till ökad kompetens och kunskap för verket.

Den internationella strategin revideras årligen. För innevarande år kommer arbetet med revisionen av strategin att kopplas närmare till framtagandet av Migrationsverkets strategi- och verksamhetsplan.

Internationellt samarbete berör alla verksamheter inom Migrationsverket och ett verksamhetsområde, Europeiskt och internationellt samarbete (VO EIS), har samordningsansvaret för de internationella frågorna. Migrationsverkets internationella strategigrupp (ISG), som är verkets beredningsorgan för internationella frågor och består av samtliga verksamhetschefer eller deras ställföreträdare, har en central roll i beredningen av insatser inom det internationella utvecklingssamarbetet. För alla internationella projekt finns också en styrgrupp med representation från verksamhetsområdena. Migrationsverket har också inrättat en särskild strategigrupp för vidarebosättning, med representanter från berörda verksamhetsområden, bland annat för att koordinera arbetet med vidarebosättning under en strategiskt viktig period. För att underlätta det dagliga arbetet med internationella frågor finns också en internationell handbok för personalen på verket.

I verkets verksamhetsplan för innevarande år ges VO EIS bl.a. i uppdrag att inom ramen för Migrationsverkets egna verksamhet, och i samarbete med andra aktörer, arbeta för att bidra till genomförandet av Sveriges politik för global utveckling. Området har också fått i uppdrag att redovisa det arbetet till regeringen.

Migrationsverket har inte erhållit några särskilda anslag för internationellt utvecklingssamarbete och några särskilda medel för PGU-arbete har inte avsatts i verkets strategi- och verksamhetsplan. Däremot har VO EIS fått i uppdrag att undersöka om möjligheter finns att ytterligare utöka verkets internationella verksamhet på annat sätt än genom förvaltningsanslaget. Extern medfinansiering för internationella utvecklingsprojekt kan sökas från t.ex. Europeiska flyktingfonden, Europeiska återvändandefonden, EU:s tematiska program och i viss mån från Sida.

2.2 Möjligheter till strategiskt samarbete med bl.a. Sida

2.2.1 Styr signaler för PGU-arbetet

Genom regeringens PGU-skrivelse finns en tydlig styr signal till alla myndigheter att de i sina uppdrag också ska väga in utvecklingseffekter. De sex globala utmaningar som finns i PGU:n är viktiga och det krävs sannolikt stor samverkan på både nationellt och internationellt plan för att åstadkomma långsiktigt hållbara förändringar. Det är därför värdefullt att regeringen har skapat denna gemensamma plattform för samarbete.

Med detta sagt kan emellertid konstateras att det finns problem att nå konkret effekt beträffande styrningen. Myndigheternas uppdrag är utformade på olika sätt, vilket kan vara ett hinder som leder till suboptimering eller ineffektivitet. Lagstiftningen har inte alltid utformats med tanke på de

globala utmaningarna och det finns förhållandevis lite kunskap om vad som på lång sikt är positivt för den globala utvecklingen. Några särskilda anslag har inte avsatts för myndigheternas PGU-arbete vilket leder till budgetmässiga problem (både att skapa resurser för arbetet och ibland svåra avgränsningar vad medel får användas till). Sammantaget leder detta till att myndigheter inte alltid kan samarbeta på ett för PGU:n optimalt sätt. Migrationsverket har uppfattat regeringens uppdrag på så sätt att myndigheten – förutom att redovisa genomfört PGU-arbete årligen – även nu ska föreslå hur arbetet kan effektiviseras. Sida har getts ett liknande uppdrag, som redovisades den 26 februari 2010. Verket har därför nedan valt att djupare analysera mekanismerna i samarbetet mellan Migrationsverket och Sida, även om andra aspekter också tas fram.

Det kan konstateras att det varit svårt att få igång ett effektivt samarbete mellan Migrationsverket och Sida, vilket sannolikt beror på flera faktorer. Detta har också framhållits av verket i tidigare redovisningar till regeringen. Migrationsverket kan se att det finns tydliga vinster att samarbeta med Sida t.ex. vad avser vidarebo-sättning och återvändande/återvandring. Myndigheternas olika uppdrag skulle här kunna tjäna på samarbete, eftersom ingen av myndigheterna sitter på hela verktygs-lådan när det gäller att få tillstånd långsiktigt hållbara lösningar som påverkar den globala utmaningen Migrationsströmmar positivt. Vad är det som gör att det – trots att det är lätt att se synergier – är så svårt att komma till ett konkret samarbete mellan myndigheterna? Sannolikt finns det många förklaringar och verket försöker nedan att analysera frågan.

Regeringens PGU-skrivelse är en styr-signal. Myndigheter ska dock förhålla sig till flera andra styrsignaler. I ett möte anordnat av Sidans generaldirektör nyligen,

till vilket alla svenska generaldirektörer inbjudits, pekade flera generaldirektörer på frånvaro av styrsignaler i förordningar, instruktioner och regleringsbrev till myndigheterna som en förklaring till varför det är svårt att komma igång med mer substantiella samarbeten mellan Sida och andra myndigheter. Migrationsverket kan emellertid konstatera att styrsignaler finns i förordningar, instruktioner och regleringsbrev för både Sida och Migrationsverket. Det kan därför ifrågasättas om denna styrning genom PGU, myndighetsförordningar och regleringsbrev räcker; hittills har som sagt inget konkret resultat uppnåtts vid sidan av projektet Söderköpingsprocessen (beskrivs nedan under avsnitt 3 och 4.6.1). Verket lämnar nedan några förslag på åtgärder som skulle kunna förstärka styrsignalerna.

De två myndigheterna styrs av olika departement. Det kan finnas brister i samsyn på myndigheternas uppdrag på PGU-området, både på myndighets- och departementsnivå. För att få en bättre samsyn och dialog kan en väg vara en modell med gemensamma s.k. ”SS/GD-möten”, möten mellan statssekreterare och generaldirektörer, där Justitiedepartementet / Migrationsverket respektive Utrikesdepartementet/Sida deltar samtidigt. En liknande modell tillämpas redan idag i SS/GD-möten rörande handelsfrågor där Sida och Kommerskollegium deltar samtidigt i mötena. Sådana samordnade samtal på hög nivå mellan berörda statssekreterare och generaldirektörerna på Migrationsverket och Sida kan sannolikt bidra till en bättre samlad styrning för utvecklingssamarbetet på migrationsområdet. Även på det internationella planet, där Migrationsverket bl.a. bistår Justitiedepartementet med arbetet med EU:s globala ansats för migration (Global Approach to Migration, GAM), och Sida har andra internationella fora, kan en samordning på övergripande policynivå vara önskvärd.

Det finns också hinder i styrningen genom PGU:n i förhållande till annan myndighetsstyrning, t.ex. i Sidas landstrategier och de årliga regeringsbesluten beträffande vidarebosättning. Flera åtgärder kan behövas. Instrument som landstrategier kan hindra flexibilitet och samarbete. Här måste också vägas in att myndigheterna har olika arbetssätt. För Sida är det viktigt att arbeta med ett ”underifrånperspektiv”, där de åtgärder myndigheten kan arbeta med ska uttryckas som behov av mottagarländerna. Migrationsverket, som respekterar detta synsätt, har inte den arbetsmetoden när det gäller t.ex. vidarebosättning. Verket är i det arbetet mycket lyhörda på signaler från United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, om vilka behov den organisationen ser.

2.2.2 Synergier i samarbetet med Sida

Myndigheternas kärnuppdrag måste också beaktas. Migrationsverkets kärnverksamhet rör tillståndsgivning både beträffande människor som söker skydd i Sverige och lagliga migranter. Vidare ansvarar verket för mottagning av asylsökande, återvändande som sker utan tvång och vidarebosättning. Verkets kärnverksamhet rör alltså i allra högsta grad migrationsströmmar. Detsamma kan också i viss mån gälla Sidas uppdrag, vilket kan utläsas av det underlag avseende policy för migration och utveckling, som Sida lämnade 26 februari 2010⁶ (fortsättningsvis kallat

Sidas policyunderlag). I den anger Sida att migrationen i sig har kopplingar till både miljöfrågor, mänskliga rättigheter, postkonfliktsituationer och fattigdomsbekämpning, samt att den kan rätt hanterad bidra till bättre förutsättningar för att utveckla demokrati och främja ekonomisk tillväxt i utvecklingsländer.

De flesta av världens 200 miljoner internationella migranter har migrerat från ett utvecklingsland till ett annat. Utvecklingssamarbetet har sin utgångspunkt från verkligheten ute i sådana regioner och fokus för insatser handlar om hur man kan underlätta för fattiga människor i dessa miljöer. Det borde alltså finnas samarbetsytor mellan Migrationsverket och Sida. Ett närmare samarbete, t.ex. genom aktivt deltagande i de uppdrag som regeringen ger åt Sida för att ta fram land- och regionstrategier i vissa regioner, borde kunna övervägas (jämför här Sidas uppfattning att landsanalyser bör belysa konsekvenserna för migration och utveckling osv.⁷). Här skulle den specifika kompetens som verket besitter kring hantering av migrationsströmmar, liksom möjliga synergier för utvalda länder som rör båda myndigheternas kärnuppdrag, kunna tas tillvara. Detta skulle kunna vara ett sätt att öka samordningen mellan olika instrument som regeringskrivelsen om vidarebosättning och dessa strategier.

⁶ Sida: Policy om migrationsfrågor inom svenskt utvecklingssamarbete. Underlag 26 februari 2010.

⁷ Sida: Policy om migrationsfrågor inom svenskt utvecklingssamarbete, sid. 15 avsnitt Behovet av analys och kunskapsgenerering

Sida anger i policyunderlaget några punkter som utvecklingssamarbetet bör sträva mot och som Sverige skulle kunna bidra med ⁸:

- Ökad kunskap och förståelse för sambandet mellan fattigdom, migration och utveckling i Sveriges partnerländer, bland dem som arbetar med utvecklingsfrågor.
- Att utveckla riktlinjer för utvecklingssamarbetets arbete med att inkludera migrationsfrågor i analys, samarbetsstrategier, bilateral och multilateral dialog samt aktörsdrivet samarbete inklusive samarbete med organisationer i det civila samhället.
- Att verktyg/instrument som utvecklats för att säkra att migration och utveckling är fullt införlivade i det svenska utvecklingssamarbetet.
- Samstämmigt svenskt deltagande i och bidrag till internationella fora för migration och utveckling.
- Ökat stöd till landsbaserad forskning och kunskapsgenerering inom specifika underutforskade områden som är relevanta för migration och utveckling.
- Öka möjligheterna för legal migration och internationell rörlighet av arbetskraft.
- I arbetet med barns rätt till skydd mot olika former av övergrepp och våld, särskilt beakta migrerande barn som är särskilt utsatta för de värsta formerna av barnarbete och sexuellt utnyttjande och övergrepp i arbetet.

- Ge stöd till aktörer och system som skapar förutsättningar för att granskning, rapportering och information om migranternas situation och förutsättningar förbättras och synliggörs.
- Stöd till organisationer och aktörer som arbetar med att sprida information, dokumentera övergrepp och utbilda om migranternas rättigheter i länderna.

Migrationsverket ser positivt på denna ansats. Givet att Sidas engagemang i migrationsfrågor ökar, borde det vara möjligt att hitta konkreta samarbetspunkter.

2.3 Pågående samtal om samarbete

I syfte att försöka initiera ett samarbete med Sida och utforska gemensamma samarbetsområden, har Migrationsverket den senaste tiden genomfört flera möten med Sida på olika nivåer. Några samarbeten rörande konkreta operativa frågor har dock ännu inte inletts. Verket och Sida har därutöver sedan 2007 deltagit i möten på Justitiedepartementet om migration och utveckling. I februari 2010 hölls på initiativ av Justitiedepartementet ett möte på högre nivå vid vilket även UD och Sida deltog. Migrationsverket ser detta initiativ som ett steg i rätt riktning.

Myndigheterna har träffats på generaldirektörsnivå vid två tillfällen, dels vid ett tillfälle under 2008, dels den 12 mars 2010. Vid det senaste mötet beskrev båda myndigheterna sina respektive insatser i Kenya med fokus på situationen på Afrikas horn. Det fanns en samstämmighet i vikten att lära sig mer om varandras uppdrag och också se om det kunde finnas samarbetsytan. Sida inbjöds till ett möte på

⁸ Sida: Policy om migrationsfrågor inom svenskt utvecklingssamarbete, avsnitt 7.1 Genomförande, samt 7.3 Arbetsområden för Sveriges utvecklingssamarbete inom migration och utveckling.

Migrationsverket den 29 mars 2010 där verkets satsningar på vidarebosättning på Afrikas horn, kommer att diskuteras. Förhoppningsvis blir det mötet en startsignal på ett fördjupat samarbete rörande Afrikas horn där respektive myndighet lär sig mer om varandras verksamhet och börjar utvärdera om det finns några konkreta samarbetsmöjligheter. Från Sidas sida lyftes också frågan om samarbete kring återuppbyggnaden av Irak som f.n. engagerar Sida, vilket är mycket positivt. Möjligen kan det finnas samarbetsmöjligheter i förhållande till verkets återvändande/återvändningsarbete. Även här ser verket positivt på att en dialog mellan myndigheterna kan inledas. Slutligen nämndes också mer översiktligt myndigheternas syn på cirkulär migration. Båda myndigheterna ser möjligheter i den cirkulära migrationen.

På ett internationellt plan pågår flera intressanta samarbeten. Inom GDISC och i det Nordiska utlänningsutskottet (NU) har både frågor om konkret samarbete kring vidarebosättning och ensamkommande barn diskuterats under det senaste året. För närvarande leder verket arbetet i UNHCR rörande vidarebosättning (se vidare avsnitt 4.4.1) Verket har också arbetat och fortsätter att arbeta, aktivt för att närma Söderköpingsprocessen till det Östliga partnerskapet, bl.a. genom kontakter med EU-kommissionen.

En viktig fråga när det gäller praktiskt samarbete i Europa är hur inrättandet av det europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) kommer att påverka det praktiska samarbetet. EASO kommer att arbeta med migration och utveckling, men det är i dagsläget oklart hur det arbetet kommer att ske. Det är viktigt att EASO:s arbete inte kommer i konflikt med annat pågående samarbete t.ex. inom ramen för UNHCR. Inrättandet av EASO blir av största vikt att följa noga så att organisationen inte överlappar pågående samarbeten, utan stärker dem.

Migrationsverket kan också utöka sitt samarbete med andra aktörer, både nationellt och internationellt. En av dessa är ICMPD (International Centre for Migration Policy Development). Samtal i ICMPD:s styrgrupp har en längre tid rört mervärdet för medlemsstaterna att delta i ICMPD. ICMPD har bra kunskap när det gäller internationellt samarbete och finansiering av sådant. Möjligen skulle verket ensamt eller tillsammans med Sida kunna använda denna organisation som beställare för framtagande och gemensamt genomförande av internationella utvecklingsprojekt. För närvarande är det svårt att se mervärdet i det svenska medlemskapet i ICMPD, men ett strategiskt samarbete på nu nämnt sätt skulle leda till ett mervärde.

3 Finansiering av utvecklingsarbetet på migrationsområdet

3.1 Samarbetet med Sida

Vad gäller finansiering har redan konstaterats att Migrationsverket inte har några anslag för internationellt utvecklingsarbete och resurserna är därför mycket begränsade för detta arbete. Ett sätt att ändå klara av verksamheten är att hitta synergier i samarbetet med andra myndigheter, både nationella och internationella. Här intar givetvis Sida en central roll. Det kan konstateras att Sida under förra året lagt 1,3 miljarder kronor på insatser som genomförs i samarbete med svenska myndigheter⁹. Idag har Migrationsverket ett avtal med Sida om finansiering av Söderköpingsprocessen¹⁰ för en 12-månadersperiod t.o.m. 30 juni 2010. Avtalet omfattar ca 5 miljoner kronor. Att detta är den enda satsningen på samarbete mellan Migrationsverket och Sida kan ge ett visst mått på hur den globala utmaningen Migrationsströmmar hittills hanterats finansiellt i samarbetet mellan myndigheterna.

Som redan nämnts har Migrationsverket och Sida inte etablerat något djupare samarbete mellan myndigheterna. På senare tid har dock myndigheterna börjat sondera samsamarbetsmöjligheter bl.a. avseende Afrikas horn och Irak. Det är positivt att samarbetet inletts men det är för tidigt att i dagsläget säga om det finns samsamarbetsområden som även kan innefatta finansiering. Nedan redovisas dock några tankar verket har kring finansieringssamarbete.

I mer trevande underhandskontakter med Sida har Migrationsverket väckt frågan om möjligheten till fördjupat samarbete genom det förfarande med ramavtal som Sida använder i förhållande till vissa samsamarbetsmyndigheter. Sida nyttjar ramavtal som instrument i sitt samarbete med aktörsgrupper, bl.a. myndigheter, för att förenkla det administrativa förfarandet. Arbetet genom aktörerna baserar sig på ett önskemål från de behövande länderna själva och kan exempelvis bestå i twinning och kapacitetsuppbyggnad, t.ex. har Skatteverket och Statistiska Centralbyrån (SCB) arbetat för att bygga upp strukturer m.m. i samsamarbetsländer. Genom ett ramavtal, som man ingår inom områden som inte är konkurrensutsatta utan rör åtgärder som myndigheter äger monopol på, kan överenskommet arbete ersättas finansiellt genom avrop. Sida samverkar med ett sextiotal myndigheter varav ett tiotal har tecknat ramavtal som också kan ses som avsiktsförklaringar. Migrationsverket vill gärna fortsätta dialogen om ramavtal rörande t.ex. kapacitetsuppbyggnad av asylprövningssystem etc. (Söderköpingsprocessen kan ses som ett exempel på kapacitetsbyggande som ligger inom ramen för båda myndigheternas arbete). Migrationsverket utesluter inte heller att ramavtal skulle kunna vara relevant för verket, exempelvis för arbetet utifrån Resettlement Plus-initiativet, med kapacitetsuppbyggnad i Kenya och Sudan.

Ramavtal utgör dock inte en förutsättning för ett fördjupat samarbete med Sida. Någon form av skriftlig avsiktsförklaring, utan direkta avropsmöjligheter skulle också kunna utgöra en grund för kommande samarbete.

⁹ www.sida.se

¹⁰ Samsamarbetsprojekt på asyl- och migrationsområdet vid EU:s östra gräns som drivs tillsammans med UNHCR och IOM. Från 1 januari 2010 är Söderköpingsprocessen ett regeringslett initiativ med roterande ordförandeskap.

Om det inte kan åstadkommas några möjligheter till samarbete mellan Sida och Migrationsverket finansiellt, kommer verksamhet rörande utveckling ofta vara svår att bedriva för verket utan att särskilda anslag ges. Verket ska exempelvis arbeta med strategisk vidarebosättning, vilket också bör innefatta kapacitetshöjande åtgärder (t.ex. hjälp till värdländer att bygga upp eller hantera egna asyl- och migrationssystem vilket är en del av Söderköpingsprocessen) och utvecklingsmöjligheter i länder med flyktingläger, för att bli effektiv.

3.2 Övriga finansieringsmöjligheter som finns idag

Migrationsverket är fullt medveten om att finansiering av PGU-arbete inte enbart kan ske genom ett samarbete med Sida (som ovan nämnt är det i dagsläget inte ens klarlagt om myndigheterna kan hitta fler konkreta samarbetsprojekt än Söderköpingsprocessen). Myndigheternas olika kärnuppdrag måste givetvis respekteras. Verket samverkar redan idag med andra länder och internationella organisationer och har kunnat få medfinansiering till internationella projekt från EU-medel.

Inom ramen för GDISC-samarbetet har bl.a. Storbritanniens och Sveriges migrationsmyndigheter under hösten 2009 ansökt om medfinansiering från EU-kommissionens tematiska program för samarbete med tredjeländer om migration och asyl för projektet ”GDISC Resettlement Plus” (se avsnitt 4.4.2). Ett problem med tematiska programmet är att Migrationsverket inte är med i förhandlingsarbetet och kan påverka prioriteringarna i programmet. Prioriteringarna blir därför också svåra att förutse.

EAC-projektet, som också drivs inom GDISC-samarbetet och med Sverige som projektledare, medfinansieras av Europeiska flyktingfondens gemensamhetsprogram (ERF Community Actions Programme).

Det finns också vissa möjligheter till medfinansiering för utvecklingsarbete från nationella EU-fonder, så som Europeiska flyktingfonden (ERF) och Återvändandefonden. Flyktingfonden ger stöd till utvecklingsprojekt som vänder sig till asylsökande, flyktingar och skyddsbehövande medan Återvändandefonden stöder projekt som underlättar för asylsökande, flyktingar och andra personer att återvända till sina hemländer.

3.3 Behov av ytterligare finansieringsmöjligheter

De finansieringsmöjligheter som finns idag inriktas främst på asylströmmarna. Samtidigt kan sannolikt stor utvecklingseffekt nås genom projekt rörande cirkulär migration respektive arbetskraftsinvandring. Här behöver helt nya finansieringsmöjligheter öppnas. (Se vidare avsnitt 4.5 och 5.2.)

Migrationsverket ser positivt på att Sida har med en punkt i sitt policyunderlag om ökade möjligheterna för legal migration och internationell rörlighet av arbetskraft i syfte att bidra till att öka de positiva effekterna av migration¹¹. I mötet mellan generaldirektörerna nämndes också frågan som intressant för båda myndigheterna och det kan inte uteslutas att myndigheterna skulle kunna samverka även på detta område.

¹¹ Sida: Policy om migrationsfrågor inom svenskt utvecklings-samarbete, avsnitt 7.3 Arbetsområden för Sveriges utvecklings-samarbete inom migration och utveckling

Anslag 1:3, anslagspost 10 Internationell samverkan har under hand nämnts av företrädare för Justitiedepartementets enhet för asyl och migrationspolitik som en möjlig finansieringskälla för Migrationsverket. Enligt villkoren för anslagsposten kan Regeringskansliet besluta om finansiering av vissa migrationspolitiska projekt, studier och analyser inom området samt deltagande i internationellt samarbete för utveckling och tillämpning av nya flykting- och migrationspolitiska strategier. Verket kommer framöver att beakta om detta kan vara en finansieringsmöjlighet, och ha fortsatt dialog i frågan.

4 Migrationsverkets möjligheter inom verksamheter med koppling till migration och utveckling

Olika myndigheter har olika uppdrag. I detta avsnitt beskriver Migrationsverket några av sina kärnuppdrag utifrån ett PGU-perspektiv. På de områden som beskrivs skulle det sannolikt gå att nå vinster genom bättre myndighetssamarbete men i vissa fall krävs också sannolikt ändrad uppdragsbeskrivning och/eller lagstiftning för ett effektivare arbete med migration och utveckling.

4.1 Återvändande

Sverige behöver utveckla sitt stöd till återvändande för att säkerställa en rätts-säker snabb human och trovärdig asyl-process. Regeringen har också i årets regleringsbrev direkt gett verket i uppdrag att samverka för att effektivisera

återvändandearbetet. Det gäller naturligtvis myndigheter som Polisen och Kriminalvården, men även Sida. Verket ger och har gett stöd till återetablering i hemlandet i samarbete med olika internationella organisationer. Verket ser liksom regeringen att det finns fördelar med ett närmare samarbete med Sida och det utvecklingsbistånd som administreras där. En fördel med bättre myndighetssamarbete skulle vara att bättre utnyttja kunskaper hos personer som måste återvända, dels för att bistå personen som återvänder men också samhället personen återvänder till. Detta skulle kunna motverka s.k. ”brain drain”. Det är mot denna bakgrund mycket positivt att frågan om samarbete kring Irak lyftes vid mötet med Sida den 12 mars 2010.

Migrationsverket kommer under våren att med stöd av medel från Europeiska återvändandefonden¹² kartlägga de återintegreringsavtal verket haft med ett antal organisationer. Detta syftar till att, i enlighet med intentionerna för global utveckling, ge ett underlag till att förnya verkets återvändandearbete i Sverige och synkronisera det med biståndsinsatser till återvändande och återvändningsprojekt i de asylsökandes ursprungsländer. Arbetet inom förstudien kommer att inledas med en kartläggning av återintegreringsprojektens effekter och erfarenheter. Genom förstudien får Migrationsverket ett underlag till fortsatt utveckling av samarbetet mellan Migrationsverket och Sida.

¹² Delprojekt inom Kortare väntan - Återvändande.

4.2 Ensamkommande barn

Ett annat område inom migration och utveckling där det är angeläget med ett samarbete med Sida gäller ensamkommande barn, bl.a. återvändande av barn som fått avslag på sina ansökningar.

Arbetet med att kartlägga och utveckla metoder kring hur ensamkommande barn prövas, tas emot och återvänds av EU:s medlemsstater, är en mycket aktuell fråga både nationellt i flera medlemsstater, men också gemensamt inom EU. EU-kommisionen förväntas under våren att lägga ett förslag till handlingsplan om ensamkommande barn. Det kan konstateras att flera medlemsstater är i en liknande situation som Sverige - man söker efter nya lösningar och metoder eftersom inströmningen av ensamkommande barn har ökat.

Det finns intresse från flera länder att utveckla metoder i samverkan med nationella bistånds- och frivilligorganisationer när det gäller återvändande av ensamkommande barn. Migrationsverket har t.ex. i regleringsbrevet för 2010 fått ett särskilt uppdrag att ”verka för att ett organiserat mottagande kan ske i hemlandet för de ensamkommande barn som ska återvända enligt ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning”.

Inom ramen för det arbetet finns det anledning till ett förstärkt samarbete mellan Sida och Migrationsverket för att kunna genomföra insatser på plats för barn i deras hemländer. Det handlar bl.a. om att hitta värdiga former för en återförening av ensamkommande barn med sin familj och att möjliggöra för barn att få en bra återintegrering genom skola och annan omvårdnad. Här finns det flera gemensamma

beröringspunkter för Sida och Migrationsverket - dels vad gäller de insatser som redan görs för utsatta barns skolgång och utveckling i förhållande till det etablerade samarbetet och kontaktytorna med länder som t.ex. Afghanistan och Sudan, men också Irak och Somalia. Enligt Sidas policyunderlag¹³ framhålls bl.a. att Sida borde arbeta med barns rätt till skydd mot olika former av övergrepp och våld, särskilt migrerande barn. Ensamkommande barn som fått avslag på sin ansökan är en utsatt grupp av migrerande barn. Enligt Migrationsverkets mening finns klara synergier att dra om båda myndigheterna samarbetar i sina respektive kärnuppdrag.

När det gäller insatser för att ge stöd till ensamkommande barn kan man med fördel göra det i samarbete med andra europeiska länder - i vart fall i ett utvecklingskede. Utgångspunkten för arbetet ska alltid vara barnets bästa. Migrationsverket har, både i NU och på GDISC:s styrgruppsmöten, tagit upp frågan om samarbete kring ensamkommande barn. Olika länder har inlett olika arbeten i länder som Irak och Afghanistan. En samordning av arbetet skulle här vara av värde, t.ex. genom att andra länder får använda en lösning som ett land tagit fram kring mottagande av ensamkommande barn. Verket samverkar aktivt med bl.a. Nederländerna, Storbritannien och Norge för att skapa förutsättningar för sådana gemensamma lösningar.

Migrationsverket har också påtalat i SOLID¹⁴ -samarbetet (samarbetet rörande de fyra SOLID-fonderna, bl.a. Europeiska flyktingfonden och Återvändandefonden) att utlysningarna inom ramen för det s.k. Community Actions borde ha ett starkare fokus på t.ex. ensamkommande barn.

¹³ Sida: Policy om migrationsfrågor inom svenskt utvecklings-samarbete, avsnitt 7.3 Arbetsområden för Sveriges utvecklings-samarbete inom migration och utveckling, sid. 14.

¹⁴ Förvaltningskommittén SOLID Solidarity and Management of Migration Flows

4.3 Återvandring

Återvandring och utvecklingsbistånd kan under gynnsamma villkor leda till positiva effekter på den globala utmaningen Migrationsströmmar. Migrationsverkets uppdrag idag innebär dock vissa onödiga begränsningar, eftersom enbart vissa kategorier invandrare omfattas. För att få en bra effekt på återvandring – där fattiga länder tillförs kompetens – bör vissa grupper inte uteslutas. Det är därför viktigt att regelverk såväl som finansieringsmöjligheter inte exkluderar olika grupper (beträffande begränsande synsätt, se nedan avsnitt 5 om cirkulär migration).

Migrationsverkets mål för återvandring idag är att vidta åtgärder för att underlätta för personer som erhållit permanent uppehållstillstånd på grunderna flyktingskap, skyddsbehövande i övrigt eller synnerligen ömmande omständigheter respektive de som har tagits ut som vidarebosatta på flyktingkvoten. Dessa kategorier har rätt till stöd för återvandring. Den som fått permanent uppehållstillstånd i Sverige avgör själv om, och när, han eller hon vill återvända till sitt ursprungsland.

Verkets insatser i dag för återvandring innefattar att ge dem som omfattas av insatserna ett bättre underlag, när de ska ta ställning till frågan om återvandring. Företrädare för olika diasporagrupper liksom enskilda individer kan kontakta Migrationsverket för att söka ekonomiskt stöd till projekt eller förstudier, få information eller för att få kompetensstöd till att genomföra egna aktiviteter. De som har tankar om att återvända erbjuds information, juridisk och finansiell rådgivning samt praktiskt stöd. Migrationsverkets återvandringfunktion är inte särskilt stor.

Den omfattar 1,7 årsarbetskrafter och verket fördelar 6,3 miljoner kr under 2010 för återvandringensinsatser.

Idag är frivilligorganisationer (t.ex. invandrarnas egna organisationer), kommuner, företag och folkbildningsrörelser involverade i återvandringens verksamhet både i Sverige och i ursprungsländerna. Aktuella länder är Afghanistan, Bosnien och Hercegovina, Burundi, Chile, Colombia, Demokratiska republiken Kongo, Elfenbenskusten, Ghana, Irak, Iran, Liberia, Somalia och Sudan. Informations- och erfarenhetsutbyte med fokus på Irak och Somalia, kallat dialoger, är planerade under 2010 mellan aktörer och intressenter för verksamheterna återvandring och utvecklingsbistånd.

Sida har i uppdrag att, i samråd med bl.a. andra myndigheter, ge stöd för diasporans konstruktiva engagemang avseende Somalia¹⁵. Här kan det finnas beröringspunkter till Migrationsverkets återvändandearbete.

Att klara sin egen försörjning i destinationslandet är en förutsättning för att flytta hem. Här har vissa projektägare utarbetat intressanta metoder. Dessa innefattar handledning kombinerad med praktik i hemlandet. Vidare innefattas utbildning och rådgivning för att starta eget företag och vägledning för att få arbete. Den som vill återvända kan ofta ha problem med att finna möjligheter till egen försörjning. Utbildning kombinerat med praktik i hemlandet i organiserade former, fortbildning samt finansiell rådgivning för att kunna starta egna företag har visat sig vara bra metoder. Många av dessa uppdrag ligger även nära Sidas uppdrag.

¹⁵ Utrikesdepartementet: Förhållningssätt för utvecklingssamarbetet med Somalia 2009-07-23 UF2009/49469/AF

Kapacitetsförmågan hos lokala myndigheter och/eller (nationella) organisationer måste ibland höjas för att återvandrare ska kunna tas emot på ett sätt som gynnar utvecklingen i hemländerna. Detta är sannolikt också positivt för vissa andra av verkets uppdrag, så som återvändande. Metod- och strukturutveckling av lokala reintegrationsinsatser liksom olika kapacitetsinsatser kan utarbetas i samråd med Sida. Ett visst positivt utbyte av information och länderkunskap för gemensamma programländer sker redan idag i begränsad omfattning men detta kan vidareutvecklas och ges större strategisk tyngd på myndigheterna. Även sambandet mellan återvändande och återvandring måste beaktas i detta sammanhang, eftersom det sannolikt är liknande mekanismer som får människor att vilja ta steget att resa hem.

För att främja kunskapsöverföring ”brain-circulation” skulle Migrationsverket tillsammans med bl.a. Sidas länderteam och aktuella länders ramorganisationer kunna diskutera fram finansieringsförslag för att ge presumtiva återvandrare möjligheter att i egenskap av resurspersoner delta vid utvecklings- och återuppbyggnadsinsatser i ursprungsländerna (som volontärer eller resurspersoner). Ett aktivt deltagande i utvecklingsarbetet återknyter målgruppens band med sitt land och deras engagemang ökar. Generellt behöver reintegreringsprogram för återvandrare i större utsträckning ske i samråd med lokala företrädare inklusive stödinsatser till det lokala samhället. Sådant arbete skulle stärka utvecklingen i länderna. Samtidigt skulle det också sannolikt bidra positivt till verkets uppdrag rörande återvändande respektive

vidarebosättning. Enligt verkets mening kan denna typ av insatser rymmas inom Sidas roll, så som den beskrivs i Sidas policyunderlag¹⁶.

Många personer som vill återvända senare i livet avstår av olika skäl t.ex. boende, uteblivet försörjningsstöd, sociala försäkringar samt rätt till sjukvård och mediciner vid behov. Det är bra att effekterna av t.ex. begränsningarna i olika välfärdssystem nu utreds i den pågående utredningen (Dir 2009:53) om cirkulär migration och utveckling (CIMU). Allt förbättringsarbete behöver dock inte ske genom lagstiftning. Migrationsverket liksom andra myndigheter skulle kunna bidra med att underlätta för presumtiva återvandrare genom aktivt användande av t.ex. webbplatser. T.ex. skulle man från Migrationsverkets hemsida kunna länka till exempelvis Försäkringskassans hemsida.

Idag saknas i stor utsträckning fakta kring varför personer återvänder. Genom att genomföra uppföljning av t.ex. personer som avbrutit sin vistelse i hemlandet under sin återvandringsprocess, kan svenska myndigheter få information om orsakerna till varför personer väljer att återvända. En sådan uppföljning kan sedan i sin tur leda till ny kunskap om hur vi ska stärka stödet till återvandrare. Detta uppdrag ligger dock inte direkt inom ramen för verkets nuvarande uppdrag, utan borde hanteras inom ramen för t.ex. forskningen. Det kan också konstateras att det idag inte heller kan tas fram någon intressant statistik ur verkets system för att få svar på komplexa frågor kring återvandring.

¹⁶ Sida: Policy om migrationsfrågor inom svenskt utvecklings samarbete, avsnitt 7.3 Arbetsområden för Sveriges utvecklingsamarbete inom migration och utveckling.

4.4 Vidarebosättning

4.4.1 Allmänt om verkets arbete med vidarebosättning

Migrationsverket beviljar uppehållstillstånd för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt utanför Sveriges gränser. Genom samarbete med UNHCR sker detta genom dossiehantering eller uttagningsresor till utsatta värdländer. Den svenska flyktingkvoten bidrar därmed till att lösa flyktingsituationer för människor runt om i världen. Migrationsverket är en tongivande part i det globala vidarebosättningsarbetet och Sverige har en stor flyktingkvot per capita nästan två tusen flyktingar per år vidarebosätts. Den svenska flyktingkvoten utgör också en betydande del av den europeiska kvoten.

Behoven är dock mycket större än vad den svenska kvoten, eller ens de kvoter som idag totalt sett finns tillgängliga från hela världen, kan hantera. Många människor har befunnit sig i svåra flyktingsituationer i många år. Även flera länder utanför EU är tungt belastade av den stora mängd flyktingar som söker sin tillflykt dit. Det europeiska åtagandet beträffande vidarebosättning är litet jämfört med länder som USA och Kanada (däremot tar Europa större ansvar vad gäller asylinströmning). Migrationsverket har i olika fora argumenterat för ett ökat ansvarstagande, inte minst i Europa.

Den svenska vidarebosättningen kan i högre grad användas strategiskt. Detta för att i framtiden koppla samman det direkta skydd som insatsen ger till individer på flykt, med utvecklingsinsatser på plats i hemländerna och flyktländerna. Redan idag görs satsningar på en ökad strategisk

användning av vidarebosättning genom initiativet ”Resettlement Plus”, som initierats av GDISC-gruppen med fokus på flyktingsituationen på Afrikas horn (se nedan avsnitt 4.4.2).

UNHCR är en mycket viktig aktör när det gäller vidarebosättning. Migrationsverket har goda kontakter med UNHCR, och har under det senaste året också tagit på sig ordförandeskapet i UNHCR:s globala trepartskonsultationer på vidarebosättningsområdet (ATCR/WGR). I detta forum diskuteras ökad strategisk användning av vidarebosättning i sju olika områden (Kenya, Libyen, Syrien/Jordanien/Libanon, Iran, Uzbekistan, Turkiet och stillahavsländerna). Vidarebosättning kan ge större effekter om det används strategiskt och i kombination med andra verktyg, som till exempel utvecklingssamarbete. Genom att sammanlänka olika insatser, där vidarebosättning kan spela en roll, kan stöd ges till ett större antal flyktingar än dem som kan vidarebosättas. Här finns stora synergier i ett samarbete med biståndskunnig personal.

I Sidas policyunderlag¹⁷ finns ett särskilt avsnitt om utdragna flyktingsituationer. Sida konstaterar att situationerna kräver ett omfattande och mångfacetterat tillväggångssätt – med politisk samstämmighet – baserat på de tre varaktiga lösningarna frivillig repatriering, lokal integrering och omlokalisering till tredje land. Sida anser att Sverige skulle kunna använda sig av en ”whole of government”-ansats och föreslår inrättandet av en övergripande arbetsgrupp. Migrationsverket noterar att det finns klara likheter i myndigheternas sätt att se på frågan om utdragna flyktingsituationer. Denna typ av frågor

¹⁷ Sida: Policy om migrationsfrågor inom svenskt utvecklingsamarbete, avsnitt 5.5 Utdragna flyktingsituationer, sid. 7.

skulle med fördel kunna diskuteras både på gemensamma SS/GD-möten och i den typ av övergripande arbetsgrupp som Sida föreslår.

Vidarebosättning kan användas strategiskt och tillsammans med andra lösningar i högre grad i fler flyktingsituationer. Under 2010 planerar Migrationsverket bland annat att genom en s.k. fact findingresa till Libyen och Sudan tillsammans med UNHCR och andra länder undersöka hur olika varaktiga lösningar kan samverka och spela en större roll i området. Vidarebosättning måste planeras med hänsyn till UNHCR:s övergripande strategi och arbete för flyktingars självförsörjande i regionen, och måste också ta hänsyn till risken att skapa dragningskrafter (s.k. push and pull factors) som ökar migrationsströmmarna till och från dessa länder. Migrationsströmmar i denna region har också stor påverkan för den svenska och europeiska asylinströmningen. Detta arbetssätt kan utvecklas ytterligare i fler regioner. I detta arbete vore ett tätare samarbete med Sida ytterst värdefullt.

Förutom en ökad strategisk användning av vidarebosättning i termer av en kombination av olika varaktiga lösningar och andra insatser kan det också finnas vinster i en ökad flexibilitet i hur vidarebosättningsplatserna används. Genom att exempelvis omvandla ett fåtal vidarebosättningsplatser till ekonomiskt stöd kan insatser i närområdet stärkas. Detta har gjorts tidigare, bland annat inom ramen för initiativet ”Mexico Plan of Action”, som förespråkar vidarebosättning av flyktingar i sitt eget närområde, samt ”Medivac”-projektet där svårt sjuka flyktingar vidarebosattes temporärt till Sverige för vård. En ökad flexibilitet kan bidra till att stärka Sveriges förmåga att bidra till den globala utvecklingen i utsatta länder och regioner. Det kan också motverka att personer som

kunnat få en bra livskvalitet och stabilitet inom en region vidarebosätts till avlägsna länder, där de kan ha svårt att komma in i samhälle och arbetsliv.

Arbetet kring vidarebosättning kan också bidra till att stärka lokala organisationer och flyktingar på plats i ett flyktland. Genom att i högre grad samarbeta och involvera lokal personal på plats, skapa arbetstillfällen och utbildningsinsatser, kan arbetet bidra till kapacitetsbyggande. Genom att exempelvis mer systematiskt stötta utbildningen av tolkar och lärare i lägermiljöer kan verket bidra till samhällsutvecklingen, samtidigt som kvaliteten i vidarebosättningsarbetet höjs med ökad tillgång till kompetent personal i fält.

Migrationsverket har i sitt internationella arbete också börjat diskutera vikten av att knyta frågor om integration och kommunikation till vidarebosättning. Det är viktigt att arbeta med integration såväl före som efter ankomsten till Sverige. Det finns även vinster i att öka den inhemska och den regionala befolkningens kunskaper och förståelse för vidarebosättning. Samarbete med andra aktörer såsom Arbetsförmedlingen och svenska kommuner är viktigt, inte minst i ljuset av de förändringar i nyanländas etablering som nyligen presenterats. Migrationsverket anser att det även är värdefullt att involvera frivilligorganisationer, media och eventuellt även privata aktörer i utvecklingen och kunskapsspridningen kring vidarebosättningsarbetet.

Migrationsverket avser under 2010 tydligt prioritera flyktingsituationerna på Afrikas horn, medan ett något mindre fokus läggs på Afghanistans grannländer. Under mars månad befinner sig en delegation från verket i Kenya för en uttagning av 300 personer (somaliska medborgare) i Dadaab. Ytterligare delegationsuttagningar sker i Sudan

i april (300 eritreanska medborgare) samt Libyen i oktober (150 eritreanska medborgare). Under perioden februari – november 2010 genomförs också en dossieruttagning av 100 somaliska och eritreanska medborgare från olika länder.

4.4.2 Särskilt om utdragna flyktingsituationer på Afrikas horn

Storbritanniens och Sveriges migrationsmyndigheter har under hösten 2009 tillsammans utarbetat ett förslag till ett projekt vid namn ”GDISC Resettlement Plus”. Projektets huvudsakliga syften är dels att bidra till skapandet av en stabilare och säkrare situation för flyktingar i Kenya (Dadaab-regionen) och Sudan, dels att utveckla hållbara lösningar för framtiden. För att uppnå målen föreslås såväl åtgärder för vidarebosättning som inom bistånd och utveckling. För att genomföra projektet har Storbritannien, i samarbete med Sverige, Danmark, Nederländerna och Italien, ansökt om medel från EU-kommissionens tematiska program för samarbete med tredjeländer om migration och asyl. Besked från Kommissionen om medfinansiering väntas i april. GDISC-sekretariatet tillsammans med de övriga deltagarna arbetar för närvarande med fem delprojektidéer inom tre kategorier (vidarebosättning, kapacitetsuppbyggnad och bistånd/utveckling) som kommer att ingå i projektet. Migrationsverket är särskilt involverat i projektidéerna som rör vidarebosättning av personer från Kenya/Afrikas horn samt expertassistans genom sekondering av personal.

Bakgrunden till projektförslaget är det GDISC-möte om vidarebosättning i september 2009 som Migrationsverket

stod värd för. Syftet med mötet var att få fler europeiska länder att engagera sig i vidarebosättningsprogram genom praktiskt samarbete mellan länderna. Vid mötet framkom tydligt att det är relevant att arbeta samlat och strategiskt med vidarebosättning och andra frågor då ett effektivt nyttjande av detta verktyg kan medföra positiva effekter bortom de enskilda vidarebosatta individerna. Begreppet ”Resettlement Plus” myntades, vilket utöver vidarebosättning inkluderar begreppen migration, utveckling och integration.

Verket noterar att det borde finnas goda förutsättningar för ett samarbete med Sida kring situationen på Afrikas horn. I Sidas landstrategi för Kenya¹⁸ anges att Kenya har historiskt en generös flyktingpolitik och ett engagemang i fredsprocesser i grannländerna. Sverige stöder detta genom humanitärt stöd till de flyktingar som vistas i Kenya. Flyktingfrågorna och migration integreras enligt landstrategin i flera olika program: stöd till reform av lagstiftningsarbetet omfattar i viss mån lagstiftning rörande flykting- och migrationsfrågor. Arbetet med att låta ett rättighetsbaserat synsätt genomsyra samarbetet och det direkta MR-stödet har enligt landstrategin hittills bl.a. omfattat MR-utbildning för gränspoliserna (här kan nämnas att Migrationsverket inom ramen för EAC-projektet bl.a. är med och utvecklar en modul om mänskliga rättigheter som kan användas av asylmyndigheter, vilket kan vara en intressant jämförelse). Stödet till jämställdhet och skydd av barn omfattar enligt landstrategin bekämpning av handel med människor inom och utom landet. Både Migrationsverket och Sida borde således ha intresse av att arbeta med flyktinglägren kring Dadaab i Kenya. Det

¹⁸ Regeringskansliet: Samarbetsstrategi för utvecklings-samarbetet med Kenya januari 2009 – december 2013, sid. 5.

är därför positivt att myndigheterna vid mötet den 12 mars 2010 bestämde sig för att närmare utforska samarbetsytorna.

Sverige har, som EU-ordförandeland, under hösten 2009 företagit en migrationsuppdragsresa till Kenya då även situationen i Somalia har undersökts. Migrationsverket deltog i resan.

I mars 2010 deltog Migrationsverket även i en workshop i Nairobi arrangerad av IGC (Intergovernmental Consultations) om ”Protection in the region” med fokus på situationen i Afrikas horn. Representanter från olika länder, UNHCR, International Organisation for Migration (IOM) och NGO:s diskuterade flyktingsituationen i Kenya, såväl i Dadaab-lägren som de så kallade urbana flyktingar som finns i Nairobi, med representanter från den kenyanska regeringen. Konceptet ”protection in the region” ägnades särskilt uppmärksamhet.

Båda dessa resor gav värdefull information som kan nyttjas i det framtida arbetet avseende Afrikas horn. En slutsats som kan dras är att lokala aktörer i Kenya bör involveras i arbetet med planeringen och upplägget av projektet. Under IGC-mötet framhöll representanter för den kenyanska regeringen särskilt att flyktingars situation i Kenya måste sättas i relation till hur lokalbefolkningen har det. I till exempel Dadaab-området har flyktingar ofta bättre tillgång än lokalbefolkningen till exempelvis hälsovård eller mat, vilket leder till motsättningar. Man underströk också från kenyansk sida att försök att hitta lösningar i regionen genom ökad integration inte får ersätta vidarebosättning som instrument, utan endast bör ses som ett komplement.

4.5 Arbetskraftsinvandring och gäststudering

För arbetskraftsinvandrare och gäststudenter har diskussioner förts om den cirkulära migrationens betydelse (se även avsnitt 5 nedan). Genom de ökade möjligheter till arbetskraftsinvandring som införts i Sverige ökar också möjligheten för utländska medborgare att under några år utveckla sin yrkesskicklighet för att därefter återvända till hemlandet och då återföra de förvärvade kunskaperna.

Verkets uppdrag omfattar idag endast hanteringen av tillståndsärenden. Migrationsverket lägger idag ner både tid och kraft på att göra ansökningsprocessen så snabb och enkel som möjligt, vilket gynnar både den sökande och arbetsgivaren. Bl.a. arbetar verket för närvarande med att utveckla metoder för certifiering av arbetsgivare för att ytterligare förenkla processen. Nya tekniskstöd tillhandahålls och vidareutvecklas genom projekt som utvecklar möjligheten till elektroniska ansökningar. Genom att tillhandahålla en enkel process med förutsägbara resultat bidrar verket till en ökad migration som gynnar såväl Sverige som de personer i tredje land som vill komma till Sverige.

Migrationsverket ser också en kraftig ökning av antalet gäststudering som söker sig till Sverige. Denna grupp återvänder till sina hemländer i större utsträckning än arbetskraftsinvandrarna, även om det också finns en hel del som efter avslutade studier börjar arbeta i Sverige. I likhet med arbetskraftsinvandringen utvecklar verket förenklade ansökningsprocesser genom certifiering av universitet och högskolor. Utvecklingsarbete pågår också för att återinföra möjligheten att ansöka elektroniskt, vilket ger större grupper av potentiella gäststudering möjlighet att söka sig till Sverige.

Genom att arbeta för lättnader inom viseringsområdet kan möjligheten för människor att besöka Sverige öka, vilket kan leda till att de senare väljer att återvända till Sverige, till exempel som arbetskraftsinvandrare.

Verkets uppdrag innefattar idag inte återvandring av denna kategori invandrare. Några särskilda insatser att främja rörlighet finns alltså inte att redovisa från verkets sida. Det är viktigt att framtida lagstiftning och uppdrag inte skiljer på insatsen vad avser olika kategorier av invandrare när det gäller återvandring.

4.6 Kapacitetsuppbyggande verksamhet i länder utanför EU

För att stärka utvecklingen i olika länder kan kapacitetshöjande insatser vara av värde.

Som tidigare nämnts kan inrättandet av EASO vara av vikt när det gäller EU:s yttre dimension. EASO kommer att förvalta de moduler som färdigställts inom EAC-konceptet. EAC-konceptet är av intresse även för kapacitetsbyggande verksamhet, vilket inte minst visas genom Söderköpingsprocessen. Andra länder har också funderingar på att använda EAC-konceptet i kapacitetshöjande verksamheter i tredje länder. Det är av största vikt att noga följa hur EASO närmar sig den här typen av frågor.

Verket har vana att arbeta med kapacitetshöjande projekt. Nedan beskrivs dels verkets pågående arbete i förhållande till Söderköpingsprocessen och samarbetet österut, dels vissa tankar kring liknande arbete i t.ex. Afrika. Det är viktigt att ha en flexibilitet i arbetet med kapacitets-

höjande verksamhet så resurser används effektivt både vad avser verkets kärnverksamhet och vad mottagarländer behöver.

4.6.1 Samarbetet österut

För Migrationsverket är utvecklings-samarbetet österut strategiskt intressant, eftersom betydande migrationsströmmar kommer därifrån, och omfattar både flykting- och arbetskraftsinströmning. Det Östliga partnerskapet är också strategiskt intressant.

Tanken med det Östliga partnerskapet är att skapa ett institutionaliserat forum för utbyte och diskussion mellan EU och de östeuropeiska länderna Ukraina, Vitryssland, Moldavien, Azerbajdzjan, Armenien och Georgien avseende frågor av strategiskt betydelse för EU:s relationer österut, framförallt med fokus på frågor rörande mänskliga rättigheter och demokrati. Migrationsverket, i samarbete med IOM och UNHCR, är alltsedan 2001 engagerade i tre av ovan nämnda länder genom kapacitetsutvecklingsprojektet Söderköpingsprocessen. Söderköpingsprocessen syftar till att bygga upp och vidareutveckla kapaciteten på asyl- och migrationsområdet i länderna Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Ungern, Rumänien, Vitryssland, Moldavien och Ukraina – med de tre senaste som målländer.

Söderköpingsprocessen faller politiskt, tematiskt och geografiskt väl in inom ramen för det Östliga partnerskapet, något som föranlett att kopplingarna dessa två emellan kommit att påtalas de senaste åren. Ett närmande av Söderköpingsprocessen till det Östliga partnerskapet skulle enligt Migrationsverket, med stöd från bl.a. Justitiedepartementet, vara positivt¹⁹.

¹⁹ Detta har bl.a. påtalats i skrivelsen ”Rapport om den nya Söderköpingsprocessen” av den 25 november 2009 från Migrationsverket till regeringskansliet

Justitiedepartementet beslutade vidare den 22 mars 2010 att Sverige ska gå in i Söderköpingsprocessen som deltagande land, vilket markerar att Söderköpingsprocessen har en strategisk betydelse för Sverige, inte minst i sitt närmande mot det Östliga partnerskapet som är en övergripande svensk prioritet i samarbetet öst-erut. Samma datum hölls ett möte mellan Migrationsverket, Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet för att diskutera framtida arbetsstrategier och ansvarsfördelning i förhållande till Söderköpingsprocessen. Det framkom tydligt vid detta möte att såväl Utrikesdepartementet som Justitiedepartementet skulle arbeta i riktning för en integrering av Söderköpingsprocessen i det Östliga partnerskapet. Sida har informerats om mötet och ställde sig mycket positiva till att Söderköpingsprocessen har ett tydligt stöd hos ovan nämnda departement.

EU-kommissionen har vidare bekräftat att Söderköpingsprocessen skulle kunna fylla ett behov som verktyg inom ramen för det Östliga partnerskapet då Söderköpingsprocessen har en bred erfarenhet av och trovärdighet i asyl-, skydds-, och migrationsrelaterade frågor i den östra regionen. Särskilt har framhållits att Söderköpingsprocessen väl skulle komplettera det s.k. flaggskeppsinitiativet 1, rörande integrerad gränsförvaltning, alternativt den första av det Östliga partnerskapets plattformar rörande demokrati, god samhällsstyrning och stabilitet. Den 2 mars 2010 hölls ett möte mellan Ungern, Migrationsverket och representanter från EU-kommissionen (DG Relex) för att diskutera möjligheten av en framtida eventuell integrering av de båda initiativen. Den 25 mars erhöll Söderköpingsprocessen ett brev där kommissionen uttrycker sin önskan om att fortsätta dialogen om en framtida eventuell integrering samt att upprätthålla ett erfarenhetsutbyte mellan initiativen i syfte att undvika dubbelarbete.

Givet att EU-kommissionen framgent kommer att ställa sig positiva till en gemensam utveckling så kan det eventuellt finnas öppningar för en diskussion om en framtida delfinansiering från Sida i förhållande till den svenska insatsen i Söderköpingsprocessen/det Östliga partnerskapet.

4.6.2 Samarbetet söderut – Afrika

I avsnitt 4.4.2 ovan beskrivs Migrationsverkets tankar om utvecklingsprojekt på Afrikas horn. När det gäller utvecklings-samarbete i Afrika skulle det även kunna vara intressant för verket med projekt som rör t.ex. ensamkommande barn, självmant återvändande och återetableringsinsatser, samt åtgärder för att upptäcka och förhindra förfalskning av ID-handlingar.

Kopplingarna till och närmare samarbete med ICMPD skulle kunna komma till stor nytta med tanke på att ICMPD, inom ramarna för EU:s tematiska program, planerar att ingå ett kontrakt direkt med EU-kommissionen om att upprätta en EU-Afrika dialog om migration och sysselsättning med afrikanska länder i början av 2010. Detta kommer att ske inom ramarna för Migration, Mobility and Employment partnerskapet (MME), ett EU-Afrika-partnerskap på migrationsområdet under en period om 30 månader. ICMPD kommer att vara drivande när det gäller att anordna tematiska och geografiska nätverksmöten med afrikanska länder i frågor som är av strategisk betydelse i EU-Afrika-dialogen. Om Sverige ska fortsätta att vara medlem i ICMPD kan detta ge ett mervärde till landet. Det är i denna del viktigt att de satsningar som görs i ICMPD stödjer svenska policy-mässiga intressen. Migrationsverket har också tillsammans med ett antal medlemsstater i ICMPD lämnat in projektförslag rörande återvändande till EU:s tematiska program.

5 Cirkulär migration

5.1 Nya möjligheter med cirkulär migration

På senare år har begreppet cirkulär migration blivit allt viktigare i svensk politik. Det omnämns bl.a. i PGU:n som ett fokusområde i förhållande till utmaningen Migrationsströmmar. Som redan nämnts har en parlamentarisk utredning CIMU, tillsatts för att ta ställning kring frågor rörande cirkulär migration och utveckling.

Värt att notera är att diskussionerna kring cirkulär migration hittills har kopplats starkt till arbetskraftsinvandring både nationellt (arbetskraftsinvandringsreformen) och internationellt. Sverige har under sitt ordförandeskap i Europeiska unionen under hösten 2009 diskuterat frågor om arbetskraftsinvandring och cirkulär migration på seminariet ”Arbetskraftsinvandring och dess utvecklingspotential i en tid av rörlighet”²⁰. Den forskning som presenterats bl.a. på det seminariet visar att Europa har ett stort egenintresse i att främja en ökad cirkularitet bl.a. på grund av de demografiska utmaningar som alla länder i Europa står inför. En slutsats man kan dra är att Sverige på sikt kommer att behöva människor i ännu större utsträckning än idag. Den stora utmaningen framöver kommer vara att göra Sverige tillräckligt attraktivt för att människor ska vilja komma hit. Migrationsverkets pågående interna utvecklingsprojekt²¹ syftar alla till att göra det enklare för sökande och kan ses även mot denna bakgrund. En ökad invandring av t.ex. arbetskraftsinvandrare kan dock leda till en utarmning av vissa länder i tredje världen (s.k. brain drain), så

det är viktigt att utforma systemen på ett varsamt sätt som sätter människan i centrum och som beaktar utvecklingseffekterna. Det är glädjande att Sida i sitt policyunderlag²² också reflekterat kring cirkulär migration i förhållande till sitt uppdrag.

Helt klart är att arbetskraftsinvandringsreformen gjort det enklare att legalt komma till Sverige, men i vilken utsträckning den också leder till ”cirkularitet” är för tidigt att sia om. Frågan är dock om Migrationsverket (och t.ex. Sida) kan fortsätta att se frågan så snävt som enbart en arbetskraftsinvandringsfråga. Avgränsningen är inte relevant i förhållande till policy och uppdrag rörande t.ex. återvandring och remitteringar. Om en person med värdefull kunskap vill återvända till ett tredje land och därigenom återföra kunskaper borde det inte finnas begränsningar i stöd m.m. baserat på vilken tillståndsgrund personen i fråga fick uppehållstillstånd på. System som utvecklas för att stödja cirkularitet bör så långt det är möjligt vara allmängiltiga och rikta sig till alla grupper som invandrat till Sverige, inte enbart arbetskraftsinvandrare. Det väsentliga är att se vad som är viktigt för och driver den enskilda människan och ta fasta på det som är positivt för cirkulär migration och utveckling.

Det är riktigt att arbetskraftsreformen underlättat den legala migrationen. Det är dock för tidigt att se några tydliga effekter av reformen t.ex. med säkerhet slå fast om fler väljer att flytta till Sverige på grund av reformen (den ekonomiska krisen gör analys av statistik svårare). Migrationsverket har uppfattat reformen som en vilja till en generös arbetskraftsinvandring och noterar

²⁰ Malmö 15-16 oktober 2009

²¹ e-Migration, Kortare väntan, Nya webbar samt Kundenserviceprojektet

²² Sida: Policy om migrationsfrågor inom svenskt utvecklingsamarbete, avsnitt 5.1 Cirkulär migration, sid.5

med glädje att fler vägar öppnats för människor att legalt komma till Sverige. Det räcker dock inte med lagstiftning för att nå resultat.

För att man fullt ut ska nå intentionerna bakom reformen måste bl.a. myndigheter som Migrationsverket också sannolikt ändra tankesätt även i den praktiska hanteringen. Migrationsströmmarna idag kategoriseras ofta geografiskt; om man pratar om migranter från t.ex. Indien utgår man i de flesta sammanhang ifrån arbetskraftsinvandring medan man beträffande många andra länder främst ser migrationsströmmarna som en asylfråga. Den statistik som finns stödjer det antagandet men det är inte givet att framtiden behöver se ut på det sättet. Gemensamt för de flesta som väljer att migrera är att de söker ett bättre liv. Avslagsfrekvensen beträffande de som sökt asyl visar att många inte uppfyller de kriterier lagstiftningen anger. Många som söker asyl har också exploaterats av flyktingsmugglare för att kunna ta sig till Sverige, vilket leder till ökad utsatthet för dem och främjandet av kriminella nätverk som lever på den typen av verksamhet²³. Det kan inte uteslutas att en hel del av dem som söker asyl hade valt att söka sig till Sverige som arbetskraftsinvandrare om de känt till den möjligheten. För att bättre främja den legala invandringen krävs sannolikt ett nytänk på många områden. Det vore intressant att t.ex. se om man kunde hitta nya vägar att nå personer i konfliktländer – där det kan antas att behovet att lämna landet är stort – med information om möjligheterna till legal migration och om ett samarbete med andra aktörer, t.ex. Sida, Arbetsförmedlingen och

Svenskt näringsliv, skulle kunna ge nya mönster för invandring. Det är positivt att Sida i sitt policyunderlag²⁴ ser klara fördelar i program för cirkulär migration för att sådana program öppnar upp att migrera i en reguljär situation.

Idén om cirkularitet bygger på att även sändarlandet får en nytta. Arbetskraftsreformen i sig innehåller inga sådana överväganden alls - fokus är efterfrågestyrning. Erfarenhet från bland annat IOM visar att för att få en påtaglig ömsesidig nytta behöver det inte bara finnas program och organisation i mottagarlandet utan även i sändarlandet. Riktade program till vissa länder i samarbete med arbetsgivare, Migrationsverket och Sida skulle kunna vara en väg att gå. De olika tillståndssystemen ensamma garanterar inte någon stor ”cirkulär” utväxling om man inte, t.ex. med stöd av Sida, stödjer mottagande strukturer i sändarlandet.

Även EU-systemet är uppbyggt med relativt vattentäta skott mellan legal migration (arbetskraftsinvandring) och asylinströmning. Även här kan ett nytänkande behövas. I de flesta internationella sammanhang diskuteras frågor rörande asylinströmning och legal invandring var för sig (vissa organisationer har inte mandat att arbeta med båda frågorna, i andra sammanhang diskuteras frågorna under olika dagordningspunkter på mötena). Ett exempel på detta är det nyinrättade stödkontoret EASO som inte har mandat att hantera arbetskraftsinvandring, vilket i sin tur leder till att asylinvandring och legal invandring inte kommer att diskuteras samlat där.

²³ Verket genomför för närvarande en översyn av verkets arbete mot människohandel och hur det formellt är reglerat.

²⁴ Sida: Policy om migrationsfrågor inom svenskt utvecklingssamarbete, avsnitt 5.1 Cirkulär migration, sid.5

EU:s finansieringssystem, bl.a. Europeiska flyktingfonden och Europeiska återvändandefonden, är starkt koncentrerade till målgruppen asylsökande (här ingår också de som nyligen fått tillstånd på grund av en asylansökan respektive de som måste återvända efter ett avslag; Återvändandefonden stödjer också återvandring men har då fokus på de som kommit till Sverige efter en asylansökan). Det är därför svårt för Migrationsverket att hitta finansieringsvägar för projektverksamhet som stödjer cirkulär migration. Frågorna ligger inte heller alltid nära Sidas uppdrag, även om skrivningarna i Sidas policyunderlag pekar på samarbetsmöjligheter. För att stärka arbetet med den cirkulära migrationen krävs därför ett nytänkande beträffande finansiering. Även nya samarbetspartners, både nationella och internationella, kan också vara aktuella (nationellt t.ex. Svenskt näringsliv och Arbetsförmedlingen).

5.2 Kunskap om cirkulär migration idag

Kunskapen kring cirkulär migration och vad som kan skapa vinster för mottagarland, avsändarland och individen själv (s.k. win-win-win) behöver bli större för att goda system ska kunna byggas. Det är därför bra att CIMU samlar bättre kunskapsunderlag. Migrationsverket noterar t.ex. att det sannolikt finns stora problem med att skapa statistik för cirkulär migration. En besvärlig fråga är hur man definierar vad som är ”cirkulärt” i en sådan statistik.

Begreppet ”cirkulär migration” har olika innebörd i den internationella diskussionen. För vissa synes det i stort sett vara synonymt med ”gästarbetare” och cirkulariteten blir då ofta en fråga om att

få personer frivilligt att återvända eller återvändra. Andra ser det som ”cirkulärt” när en invandrare har möjlighet att efter en gång ha återvänt till hemlandet kunna välja att åter igen resa till det land man arbetat under en period (permanent uppehållstillstånd och återkallelse av sådana tillstånd får betydelse i den typen av diskussioner). Det kan konstateras att Migrationsverkets uppdrag som det är formulerat idag inte leder till kunskap om vad som påverkar människor att migrera cirkulärt. Det är också svårt att mäta migrationsrörelser. Nedan listas några områden där verket har viss kunskap och statistik som kan vara av intresse.

- Permanenta uppehållstillstånd underlättar sannolikt möjligheten till rörlighet. De flesta som får tillstånd efter en asylansökan får ett permanent tillstånd. Några få procent får tidsbegränsade tillstånd.
- Anhöriginvandrare får ofta först tidsbegränsade tillstånd, sedan permanenta tillstånd. Rörlighet underlättas sannolikt av få villkor för familjeåterförening/-bildning.
- Arbetskraftsinvandringsreformen innebär att man efter fyra år kan få permanenta uppehållstillstånd (finns ingen jämförbar statistik ännu efter som reformen är så pass ny). Rörligheten underlättas sannolikt av att det inte längre är krav på viss yrkeskompetens för att få tillstånd utan att arbetsgivarna avgör vilka behov som finns (enklare matchning). Verket kan se ökade volymer av bl.a. korttidstillstånd. Det finns vissa kategorier (t.ex. de som arbetar en kortare tid på sitt företags filial i Sverige) som inte vill ha permanenta tillstånd.

- Återkallelse av permanenta uppehållstillstånd vid längre vistelser i hemlandet leder sannolikt till vissa inlåsnings-effekter som påverkar rörligheten.
- Kretsen som får återetableringsstöd ökar, vilket kan vara en indikator på ökad rörlighet.
- Hela återetableringsprogram är under utveckling, vilket skapar nya möjligheter.
- Ökande volymer av studerande som får tillstånd leder till ökade strömmar migranter. Det nya systemet ger studenter nya möjligheter att bli kvar i Sverige med uppehållstillstånd även efter studierna, vilket kan minska strömmen hem efter studierna.
- Återvändningsbidrag kan påverka viljan att återvändra.

Sammanställningen visar att det finns stora luckor i kunskaper och att nuvarande system inte intresserat sig för att människor cirkulerar. Migrationsverket anser att det vore värdefullt om bättre kunskapsunderlag togs fram. Ett bra statistikunderlag kräver kunskap från många olika fält och Migrationsverkets register kan vara en bland flera källor till informationen. Det är viktigt att det görs en samlad bedömning och kartläggning av möjlig datafångst avseende cirkulär migration. SCB torde vara den myndighet som är bäst lämpad för en sådan uppgift.

