

International Migration Outlook: SOPEMI - 2006 Edition

Summary in Swedish

Ledare: Att reglera migrationen – en ömtålig balansgång

Sammanfattning på svenska

Ledare

Att reglera migrationen – en ömtålig balansgång

Med migrationsökningen och ökande arbetskraftsbrist har migrationen tagit plats på OECD-ländernas dagordning...

Gränsöverskridande migration har plötsligt hamnat på den politiska dagordningen i de flesta OECD-länderna under den senaste tioårsperioden. Det finns flera orsaker till detta. För det första svällde immigrationsflödena snabbt under 1990-talet och ökar åter, ibland via olagliga eller okonventionella kanaler (asylsökning, överdrag av turistvisum). Det finns f.n. inemot tre miljoner långtidsimmigranter, som på laglig väg tar sig in i OECD-länderna varje år, och t.o.m. mer – tillfälligt –, om man inräknar utländska studenter (se kapitel 1). Och då är illegala gränsöverskridande rörelser inte inräknade. För det andra åldras OECD-ländernas befolkningar, och med det sjunkande intresset där för vissa sektorer (naturvetenskaplig forskning, byggnadsindustri och tillhörande näringar) väntas behovet av arbetskraftsinvandring öka inom en nära framtid.

Detta är möjligt bara om tidigare anlända och nu anländande invandrare, som blir allt fler till antalet, kan integreras i värdlandet utan svårighet. I många länder är de tidigare och nya invandrarnas framgångar på arbetsmarknaden dock inte så stora som förut, inte ens för deras barn

... men att handha migrationen har blivit en svår balansakt

Regeringarna står därför inför den vanskliga uppgiften att åstadkomma en balans mellan öppenhet mot människors rörlighet, i hopp om att locka till sig den eftersökta kompetensen för att tillgodose nationella behov, och fasthet i administrationen av invandrarinflödet som en demonstration inför den allmänna opinionen och presumtiva invandrare att irreguljär migration inte tolereras samt att införa effektiva program för att säkerställa immigranternas integration.

Den lämpliga balansen är svår att nå. Det kräver att man får den rätta mixen av utvalda och icke-utvalda invandrare, av temporära och permanenta invandrare, mellan högutbildade och lågutbildade och – rent allmänt – mellan öppenhet och kontroll.

Välja ut invandrare är inte så enkelt som det låter, och inte alla invandrare kan väljas

För det första är valet av invandrare inte alltid enkelt. I alla länder finns det i själva verket betydande immigrationsrörelser, över vilka regeringarna har begränsad beslutsrätt. Detta beror på erkända mänskliga rättigheter (i landet bosatta personers rätt att leva tillsammans med sina anhöriga eller att gifta sig med eller adoptera den de vill) eller undertecknade internationella avtal (exempelvis Förenta nationernas flyktingkonvention från 1951 eller olika avtal om fri rörlighet). Sådana "icke-diskretionära" rörelser (se kapitel 2) är redan arbetskraftskällor för värdländerna, men inte alltid för bristyrken. Att tillgodose värdländernas önskemål innebär att öka de totala nivåerna, att locka till sig de rätta människorna med de rätta kompetenserna.

I några länder sker urvalet på grundval av språkkunskaper, arbetslivserfarenhet och ålder ...

Hur ska invandrarna väljas ut och i vilket antal? Bör immigranter väljas ut på grundval av sina egenskaper, med poäng givna för språkkunskap, arbetslivserfarenhet, utbildning, ålder, och bara de personer väljas som har det erforderliga minimiantalet poäng? Så gör man i Australien, Canada och Nya Zeeland, och migrationsreglerna i dessa länder utpekas ofta som modeller för andra OECD-länder att följa. Ca 60 % eller mer av invandrarna (däribland anhöriga) finns bland de yrkesutbildade invandrarna till dessa länder.

...medan det i andra länder är arbetsgivarna som väljer, så att löntagare har jobb när de kommer

Med undantag för personer som flyttar med stöd av regler om fri rörlighet, som exempelvis inom Europeiska unionen, går det i praktiken till så att legala immigrerande arbetstagare väljs ut i alla mottagarländer. Skillnaden med Australien, Canada och Nya Zeeland är att de väljs ut av arbetsgivarna, snarare än av de nationella myndigheterna. Regeringarna ålägger dock ibland arbetsgivarna löne-, arbetsrätts- eller utbildningsrelaterade kriterier, som begränsar möjligheterna. Och om invandrarna har valts ut av arbetsgivarna, har de ett jobb när de kommer och behöver inte söra för sig själva i det nya landet. Historiskt sett har systemet med att introducera utvalda immigranter på arbetsmarknaden utan tidigare anställningar fungerat för Australien och Canada. På senare tid har det dock visat sina begränsningar, eftersom arbetsgivarna fäster allt mindre avseende vit arbetslivserfarenhet och meriter i utlandet. Därför har även dessa länder börjat ge poäng åt presumtiva immigranter för jobberbudanden och att välja personer som redan befinner sig i landet med tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Att fastställa antalet är inte någon självklarhet...

Att släppa in det rätta antalet är en annan utmaning: Släpper man in för många, kommer en del av dem att ha svårt hitta arbete; släpper man in för få av dem, kan arbetsmarknaden bli överhettad. Några länder klarar detta genom att sätta kvantifierade mål eller tak (se kapitel 2). Hur dessa mål fastställs är inte alltid klart. Målsättningen förefaller delvis återspegla befolkningspolitiska strävanden, delvis den vunna erfarenheten och delvis politiska bedömningar av vad arbetsmarknaden och den allmänna opinionen kan svälja.

...och några länder gör det genom att fastställa förutbestämde mål eller tak, som de håller sig till

Mål och takvärden har fördelen att för den allmänna opinionen visa att migrationsrörelserna är reglerade. De behöver dock fastställas med eftertanke, för att man ska kunna vara säker på att de tillgodoser inhemska arbetskraftsbehov, en inte alltid helt lätt uppgift. En risk är eventualiteten av köbildning, om antalet sökande överstiger antalet disponibla platser. Köer kan bli en källa till besvikelse, kan minska systemets flexibilitet och fresta annars kvalificerade kandidater till illegal invandring.

Temporär migration är ETT sätt att tillgodose några arbetskraftsbehov...

En del arbetskraftsbehov kan tillgodoses genom temporär migration, och det förflutna kan uppvisa goda erfarenheter på detta område. Dessa ger vid handen att temporär migration är en framkomlig väg, om det arbete som ska utföras självt är temporärt till sin natur, förutsatt att alla intressenter – inklusive arbetstagarna – är involverade i rekryteringen och att arbetstagare och arbetsgivare har en chans till förnyad kontakt om några år i framtiden.

...men inte de mera permanenta och stående

En skeptisk allmän opinion i de flesta mottagarländer accepterar lättare en temporär migration för lågutbildade arbetstagare. Sådana arbetstagare är dock vanligen svåra att anpassa till växlande konjunkturer, och deras integrering tar längre tid. Troligen är det dock mindre sannolikt att bestående, reguljära arbetskraftsbehov kan tillgodoses av inkallade och hemförlovade temporära löntagare. Arbetsgivarna vill behålla pålitliga arbetstagare, inte ständigt utbilda nya arméer. En viss del av den lågutbildade arbetstagarpopulationen behöver därför stanna kvar.

Om man snålar med arbetstillstånd trots kraftig efterfrågan, finns det stor risk för illegal invandring

Om lågutbildade arbetstagare har liten chans att få komma in och ingen annan arbetskraftskälla kan fylla behovet av lågutbildade arbetstagare, är det stor risk för att illegal migration uppkommer – särskilt om kontrollen av den olagliga invandringen och den svarta arbetsmarknaden är bristfällig. I några länder uppskattas den illegalt invandrade befolkningen utgöra drygt tre procent av hela befolkningen. Illegala anställningar är dock inte oundvikliga. Erfarenheten från regulariseringsprogram tyder på att arbetsgivarna, som ofta måste tillhandahålla bestyrkta anställningserbjudanden för tilltänkta arbetstagare, inte nödvändigtvis föredrar svart arbetskraft. Med vettiga regler för beviljande av arbetstillstånd, som gör det möjligt att handlägga tillståndsansökningar snabbt och i tillräcklig omfattning, skulle deras behov kunna tillgodoses.

Välutbildade personers migration kan innebära en allvarlig förlust för avsändarländerna i tredje världen

Alla länder vill ha högutbildade immigranter. Nu när praktiskt taget alla OECD-länderna har blivit mottagarländer, kommer konkurrensen om att locka till sig och behålla i synnerhet de högutbildade arbetstagarna att skärpas. Språket kommer helt klart att bli ett problem för de länder vilkas nationella språk ej används utanför deras egna gränser. Och t.o.m. högutbildade invandrare har mött problem på OECD-ländernas arbetsmarknader, där de ofta arbetar med uppgifter som de är överkvalificerade för. Det finns en växande tendens att rekrytera avgångsexaminander, vilket kan innebära allvarliga förluster för avsändarländerna, särskilt de små länderna, även om detta kompenseras med avsevärda

ekonomiska ersättningar (se kapitel 3). OECD-länderna behöver väga fördelarna av denna typ av rekrytering (snabb integration) mot eventuella *brain drain*-effekter av denna policy.

Faktisk politik och offentliga uttalanden med avseende på gränsöverskridande migration måste vara rättvisa...

Svårigheterna att integrera invandrare i några länder har lett till inrese- och uppehållsrestriktioner och, ibland, offentliga uttalanden om migrationen som är tvetydiga. Om restriktionerna och uttalandena är obalanserade, kan de få negativa effekter på försöken att attrahera den typ av invandrare som landet behöver, liksom på integreringen av de immigranter och deras barn som redan finns på plats. Dels har potentiella immigranter många mottagarländer att välja mellan, dels kan följderna för arbetsmarknad och utbildningssituation bli negativa i en atmosfär, där invandrare ej förmår känna sig välkomna.

...och de länder som klarar balansakten kommer att dra det längsta strået

Kort sagt, de mottagarländer som ger prov på en rättvis hantering av migrationen som samtidigt är välkomnande och fast samt i enlighet med de nationella behoven, kommer att ha bättre förutsättningar att dra nytta av fördelarna med den internationella migrationen.

© OECD 2006

Denna sammanfattning är inte en officiell OECD-översättning.

Reproduktion av denna sammanfattning är tillåten, om OECD:s upphovsrätt och publikationens titel på originalspråket nämns.

Flerspråkliga sammanfattningar är översatta utdrag ur OECD-publikationer, som ursprungligen publicerats på engelska och franska.

De kan beställas gratis från OECD:s nätbokhandel

www.oecd.org/bookshop/

Närmare upplysningar lämnas av *OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate.*

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
F-75116 Paris
Frankrike

Besök vår nätplats www.oecd.org/rights/

