

Åsmund Arup Seip, Kaja Reegård
og Anne Marte Skaland

Sirkulær migrasjon

**Midlertidig arbeidsinnvandring av
ufaglært arbeidskraft fra utviklingsland**

Åsmund Arup Seip, Kaja Reegård
og Anne Marte Skaland

Sirkulær migrasjon

**Midlertidig arbeidsinnvandring av
ufaglært arbeidskraft fra utviklingsland**

© Fafo 2010

ISBN 978-82-7422-748-4 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-749-1 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Thorfinn Bekkelund / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	13
Problemstillinger	14
Metode og avgrensing	15
Oppbyggingen av rapporten.....	16
2 Historisk bakgrunn	19
Fra gjestearbeidere til sirkulær migrasjon	19
Sirkulær migrasjon.....	23
3 Ordninger for midlertidig arbeid i andre land.....	27
Adgangen for ufaglærte fra tredjeland til arbeidsmarkedene i Europa....	27
Storbritannia	30
Nederland.....	33
Sverige	35
Andre land og ordninger.....	37
4 Norske migrasjonsordninger	43
Utlendingslovens regulering av arbeidsinnvandring.....	43
Sesongarbeid.....	47
Russiske ufaglærte og grensependlere	48
Fredskorpsets utvekslingsordninger	48
Arbeidende gjest.....	50
Praktikant.....	53
Au pairordningen.....	54
5 Virkninger av sirkulær migrasjon	59
Migrasjon og utvikling	59
Sirkulær migrasjon og arbeidsmarkedet	65
Migrasjon og integrasjon	69

6 Forsøksordninger med sirkulær arbeidsinnvandring	75
Sentrale spørsmål og avveininger	75
7 Modeller for sirkulær migrasjon av ufaglærte	83
Modeller basert på norsk arbeidskraftbehov	83
Modell for fadderskap	88
Modell begrunnet i kulturutveksling	90
Modeller begrunnet i kompetanseutvikling og utdanning	92
Migrasjon og utvikling – en sammenlikning av modellene	95
Litteratur	97

Forord

Denne rapporten er et bidrag til diskusjonen om migrasjon og utvikling. Den er laget på oppdrag for Utenriksdepartementet. Regjeringen signaliserte i Stortingsmelding nr. 18 (2007–2008) om arbeidsinnvandring, at den ville «utrede muligheten for å åpne for noe større midlertidig arbeidsinnvandring av ufaglært arbeidskraft fra utviklingsland innenfor rammen av bistandsfinansierte prosjekter i enkelte land.» I denne rapporten ser vi på ordninger som legger til rette for sirkulær migrasjon, både i europeiske land og i Norge. Rapporten går også igjennom forskning om migrasjon og utvikling, og drøfter hvilke virkninger sirkulær migrasjon har på utvikling, på arbeidsmarkedet i mottakerland og hvilke utfordringer integrering kan skape. Avslutningsvis presenterer rapporten noen modeller for hvordan sirkulær migrasjon kan foregå innenfor bistandsrammer. Modellene er ment å illustrere muligheter og danne grunnlag for utredning og debatt.

Arbeidet med rapporten har vært et samarbeid. Kaja Reegård har samlet og presentert informasjon om migrasjonsordninger i Storbritannia, Sverige og Norge, og Anne Marte Skaland har gått igjennom litteratur og presentert forskningsresultatene. Undertegnede har presentert den migrasjonshistoriske bakgrunnen, gjennomført intervjuer og samlet argumenter og synspunkter til drøftingen og utformingen av migrasjonsmodellene. Cecilie Øien, May-Len Skilbrei og Line Eldring har kommet med innspill og bidrag. For øvrig rettes en takk til alle som har bidratt i samtaler og intervjuer, som har gitt kommentarer, og som har stått for produksjon av rapporten.

Oslo, august 2010
Åsmund Arup Seip

Sammendrag

- ▶ **Sirkulær arbeidsmigrasjon er arbeidsvandring mellom land der arbeidstaker har et midlertidig arbeidsopphold.**

For stater kan innvandringsordninger basert på sirkulær migrasjon være en måte å regulere innvandring på som tillater arbeidsopphold uten at oppholdet blir permanent. I denne rapporten søker vi å belyse de ulike sidene ved sirkulær migrasjon, og virkningene slik migrasjon kan ha for utvikling i avsenderland. Oppmerksomheten rettes først og fremst mot ufaglærte arbeidsmigranter. Vi stiller spørsmål ved hvordan dagens innvandringsordninger fungerer, og presenterer noen modeller for alternative innvandringsordninger for å illustrere ulike muligheter.

- ▶ **Sirkularitet i migrasjonsstrømmene har, historisk sett, vært vanskelig å få til.**

I likhet med andre europeiske land hadde Norge noe innvandring i etterkrigstiden. Fram til slutten av 1960-tallet kom innvandringen først og fremst fra Norden og andre europeiske land, men fra 1970 økte innvandringen fra Latin-Amerika, Afrika og Asia. I 1975 bodde det over 10 000 utlendinger fra disse områdene i Norge. Norge innskjerpet kravene for å søke arbeidstillatelse i 1971, og innførte i 1975 en midlertidig innvandringsstopp, som ble varig. Ved inngangen til 1970-tallet var det klart at gjestearbeidersystemet, som forutsatte sirkulær migrasjon, ikke helt fungerte etter teorien. Ikke alle returnerte, og innvandringen fortsatte å stige etter innvandringsstoppen som følge av familiegjenforening. Både endrede familieforhold, arbeidsmarkedsforhold og opparbeiding av velferdsrettigheter gjorde det mer aktuelt å bli boende enn forutsatt.

- ▶ **Vesteuropeisk innvandringspolitikk har vært sterkt influert av landenes eget arbeidskraftbehov, både når det gjelder ufaglærte og når det gjelder kompetansearbeidskraft.**

Fra 1980-tallet førte konkurransen om industriproduksjon fra nyindustrialiserte land (NIC-land) til at mange av industrilandene i OECD-området rettet oppmerksomheten mot høyt utdannet arbeidskraft. Enkelte land, som Canada, Australia og USA, stimulerte innvandring av høyt utdannede fra utviklingsland og NIC-land. I EU ble migrasjonspolitikken samordnet etter tusenårsskiftet, og adgangen fra tredjeland til arbeidsmarkedet ble gjort lettere, særlig for høyt utdannet arbeidskraft. I Norge ønsker regjeringen å fremme sirkulær migrasjon for arbeidssøkere fra utviklingsland,

men har også signalisert at det er viktig å hindre hjerneflukt («brain drain») fra utviklingsland.

The Global Commission on International Migration (GCIM) har foreslått at «States and international organizations should formulate policies and programmes that maximize the developmental impact of return and circular migration.»

- ▶ **Selv om virkemidlene er de samme, er det stor forskjell mellom de europeiske landene i regulering av adgangen til arbeidsmarkedet for ufaglærte fra land utenfor EU/EØS-området.**

Vi kan grovt dele inn reguleringsinstrumentene som er i bruk, i fire typer: 1) arbeidsmarkedsvurdering (labour market test), 2) bruk av kvoteordninger, 3) særskilte ordninger og 4) ordninger etablert gjennom bilaterale avtaler.

Alle landene som er bundet av EU/EØS-avtalene er forpliktet til å gi fortrinnsrett i sitt arbeidsmarked til innenlandske arbeidstakere og arbeidstakere fra andre land i EU/EØS-området. Arbeidstakere fra tredjeland skal ikke fortrenge arbeidskraft fra det europeiske arbeidsmarkedet. Land som Belgia, Danmark, Nederland, Tyskland og Østerrike praktiserer arbeidsmarkedsvurdering relativt strengt. Det er offentlige myndigheter som har ansvaret for arbeidsmarkedsvurderingen. På den andre siden av skalaen er Sverige et land som har innført en relativt liberal ordning når det gjelder arbeidsmarkedsvurdering. I Sverige er det opp til arbeidsgiver å vurdere om arbeidskraft fra EU/EØS-området er tilgjengelig ved ansettelser av tredjelandsborgere.

Bruk av kvoteordninger er én måte å regulere arbeidsinnvandring på. I noen tilfeller blir kvoter brukt for å lempe på kravene til arbeidsmarkedsvurdering overfor grupper man ønsker inn i arbeidsmarkedet.

Mange europeiske land har etablert ulike særordninger for arbeidsmigrasjon av en spesiell type eller varighet. En svært vanlig særordning som berører ufaglærte er regler for sesongarbeid. Det finnes også særskilte ordninger for ufaglærte arbeidstakere fra tredjeland, hvor hovedsiktemålet med ordningen ikke er arbeidsmarkedsbehov. Au pairordningen er et eksempel på dette. Her er kulturutveksling hovedsiktemålet med ordningen, ikke arbeid.

- ▶ **Oppholdstillatelse for sesongarbeidere og for au pairer er de to mest brukte migrasjonsordningene i Norge som kan benyttes av ufaglærte fra tredjeland.**

I Norge er det utlendingsloven med forskrifter som regulerer arbeidsinnvandring. For utlendinger fra tredjeland er det bare visse typer arbeidsinnvandring som tillates, og det stilles særskilte krav til arbeidsforholdet, som tidsbegrensning og lønns- og arbeidsbetingelser.

Oppholdstillatelse for sesongarbeidere, ufaglærte russiske arbeidstakere og arbeidstakere som kommer inn under gruppetillatelse til arbeidsgivere, er alle oppholdsgrunnlag som gir tidsbegrenset oppholdstillatelse, og er dermed bestemmelser som legger til

rette for sirkulær migrasjon. Noen bestemmelser gir grunnlag for oppholdstillatelse ut fra et særskilt formål, for eksempel oppholdstillatelse til praktikanter, fredskorpsdeltakere og au pairer. Disse bestemmelsene er utformet med sikte på å fremme sirkulær migrasjon.

I 2009 fikk 2218 personer oppholdstillatelse for sesongarbeid. 1710 personer fikk oppholdstillatelse som au pair, og 347 som praktikant.

► **Migrasjon er et virkemiddel som bidrar til å redusere fattigdom. I hvilken grad migrasjon skaper utvikling i avsenderlandene, er det uenighet om.**

Den teoretiske og politiske debatten om migrasjon og utvikling har beveget seg mellom optimistiske og pessimistiske trender fra etterkrigstiden og fram til i dag. Forskeren de Haas mener teori- og kunnskapsutviklingen om migrasjon og utvikling har gått i sprang, og ikke kan forstås som kumulativ. Vi sitter dermed igjen med en rekke ulike perspektiver og forskningsresultater som ikke gir et integrert bilde.

De fleste migranter overfører betydelige summer til slekt og venner i opprinnelseslandet. Verdensbanken har beregnet at pengeoverføringer til utviklingsland var på omkring 338 milliarder US dollar i 2008. Disse pengeoverføringene har en klar positiv effekt på reduksjon av fattigdom i mottakerfamilier.

Forskere har pekt på at migrasjon har et stort potensial for utvikling, men vilkårene for å realisere dette potensialet er komplekse og vanskelige. I 2008 la et offentlig utvalg fram en utredning om hvordan Norge kan bidra til utvikling i fattige land, og foreslo å legge til rette for mer arbeidsinnvandring blant ufaglærte fra land utenfor EØS-området. Arbeidsmigrasjon blant ufaglærte trekkes fram som mer utviklingsfremmende enn arbeidsmigrasjon blant faglærte og høyt utdannede.

Utviklingsvennlige midlertidige arbeidsprogrammer burde være mer fleksible, og ha en lengre varighet som kan bidra til å sikre arbeidsmigrantenes rettigheter i arbeidslivet.

► **Undersøkelser viser at migrasjon har små aggregerte effekter på lønnsnivået i mottakerlandet. Migrasjon kan likevel ha effekt på lønnsnivået i deler av arbeidsmarkedet, ikke minst i arbeidsmarkedet for innvandrerne selv.**

Det er ulike syn på hvordan migrasjon påvirker de nasjonale systemene for regulering av lønns- og arbeidsforhold. Økt tilgang på arbeidskraft kan føre til økt arbeidsledighet i det innenlandske arbeidsmarkedet, til økt press på lønninger, og til arbeidstakergrupper som får forringede sosiale og økonomiske rettigheter.

En svensk komité som har vurdert arbeidsinnvandring til Sverige mener manglende ferdigheter i svensk språk kan være en utfordring. Også lav fagforeningsdeltakelse blant innvandrere vil kunne svekke arbeidstakernes innflytelse. Komiteen mener at risikoen for dette er størst for arbeidskraft som er kort tid i landet. Svensk LO mener

det er nødvendig å etablere gode kontrollsystemer som gir arbeidstakerorganisasjonene mulighet til å kontrollere at lønns- og arbeidsvilkår følger lov og avtaleverk.

Samlet sett konkluderer komiteen med at arbeidsinnvandring vil gi det svenske samfunnet en gevinst i en størrelsesorden tre til fire milliarder kroner per år. Den økonomiske gevinsten vil på den annen side påvirkes av økt utgiftsnivå når innvandrerne når pensjonsalder.

- ▶ **For et land som Norge vil problemene knyttet til språkkunnskaper være blant de største hindringene for å kunne etablere en effektiv sirkulær arbeidsmigrasjon for ufaglærte.**

Dersom migrasjonen til Norge er sirkulær, og arbeidsoppholdet er av kortere varighet, for eksempel inntil to år, vil muligheten for migranten til å lære seg språket være begrenset, og incitamentet til å lære norsk vil være lite. Er migrasjonen sirkulær, slik at arbeidstakeren skal returnere til hjemlandet, vil norskkompetansen også ha liten verdi for arbeidstakeren etter endt arbeidsopphold, med mindre målet med oppholdet og språkopplæringen er økt kulturforståelse.

- ▶ **Integrasjonsutfordringene har fått mange land til å se på sirkulær migrasjon som en mulig løsning på integrasjonsproblemer, særlig når det gjelder ufaglært arbeidskraft.**
- ▶ **Sirkulær migrasjon vil innenfor dagens regelverk kunne begrense utenlandske borgeres krav på norske velferdsytelser.**

Utenlandske arbeidstakere har stort sett de samme rettigheter til offentlige ytelser som norske borgere når de bosetter seg og arbeider i Norge. Arbeidsinnvandrere som er i landet på kortvarige arbeidsoppdrag med varighet under ett år, vil vanligvis ikke ha adgang til norske velferdsytelser.

- ▶ **Dersom det i Norge skal etableres innvandringsprosjekter for ufaglært arbeidskraft fra utviklingsland som del av bistandsarbeidet, vil det være nødvendig å ta stilling til hvilke mekanismer som kan benyttes og hvilke effekter man ønsker å oppnå.**

Dersom hovedformålet med en migrasjonsordning skal være å bidra til utvikling og til å redusere fattigdom i avsenderlandet gjennom at arbeidstakeren sender penger hjem, såkalt remittering, bør ordningen rettes inn mot at migrantene får ta godt lønnet arbeid og at så mange som mulig omfattes av den.

Hvor spontan skal innvandringen være? I hvilken grad myndigheter eller andre instanser innenfor forsøksordningen skal velge ut land, områder, kvalifikasjoner eller personer som skal få delta i ordningen, vil avgjøre om arbeidsinnvandringen skal være

etterspørselsstyrt, som det vesentligste av arbeidsinnvandringen til Norge er, eller om det skal introduseres elementer av tilbudsstyring.

Ved innføring av nye ordninger for sirkulær migrasjon vil det være nødvendig å drøfte hvilke typer oppfølging og kontroll som skal foregå, og hvem som skal ha ansvaret for dette.

- ▶ **Sirkulære migrasjonsordninger basert på at det er et udekket behov for ufaglært arbeidskraft i Norge virker ved at dette arbeidskraftbehovet tilpasses behovet for arbeid hos ufaglærte arbeidstakere fra tredjeland.**

Utstrakt bruk av midlertidig utenlandsk arbeidskraft øker til gjengjeld faren for at denne sektoren skal fortsette å utvikle seg til en sektor der sosial dumping er akseptert. Utfordringen ligger i å involvere sentrale arbeidsmarkeds- og samfunnsaktører på en måte som sikrer at arbeidstakerne også i denne sektoren blir en integrert del av det norske arbeidsmarkedet.

Arbeidsformidlingsbyråer kan tilby utenlandsk arbeidskraft til norske virksomheter, og vil også kunne benyttes når det gjelder ufaglært arbeidskraft. En av fordelene ved en slik praksis er at små og mellomstore bedrifter, som ikke har ressurser til på egen hånd å søke etter arbeidskraft ute, vil kunne få et tilbud om å bruke utenlandsk arbeidskraft. Formidlingsbyråene vil også kunne fylle en rolle i utvelgelsen av arbeidstakerne, for eksempel gjennom å språkteste arbeidssøkerne.

Migrasjonsordninger som begrenser rettighetene til én gruppe arbeidstakere vil kunne virke diskriminerende. Fordelene ved å skape like regler for alle grupper må derfor veies opp mot eventuelle fordeler ved å sikre at migrasjonen blir sirkulær.

- ▶ **En fadderskapsmodell kan bringe arbeidsmigranter hurtig i kontakt med organisasjoner som kan hjelpe dem å ivareta deres interesser i den første utsatte perioden i arbeidslivet.**

Gjennom en fadderordning kan arbeidstakerorganisasjonene stille som fadder for nyankomne arbeidsinnvandrere fra første dag. En fadderordning må utformes slik at den er nøytral og ikke krenker den enkeltes rett til å være uorganisert. Hovedtanken bak en slik fadderskapsmodell er å gi arbeidstakerorganisasjonene et ansvar og en rolle i tilsynet av at lov- og avtaleverk overholdes, og samtidig bringe til veie ressurser som gjør at dette tilsynet kan bli effektivt.

- ▶ **Migrasjonsordninger begrunnet i kulturutveksling kan gi ungdom fra tredjeland mulighet til å arbeide utenlands og samle erfaring og kunnskaper, men bidrar i mindre grad til å redusere fattigdom.**

Et ungdomsprogram kan utformes med sikte på å dekke alle sektorer i samfunnet, og inkludere eksisterende ordninger for au pairer, arbeidende gjest og ufaglærte praktikanter. Utfordringen knyttet til denne typen innvandringsprogrammer er å få etablert

et tilstrekkelig antall arbeids-/praksisplasser. Slike migrasjonsordninger kan ha særlig betydning for virksomheter som driver innenfor rammer av mer ideologisk, religiøs eller kulturformidlende art.

- ▶ **Det er en stor utfordring å bidra til å bygge mer kompetanse i verden. Migrasjonsordninger kan bidra til dette.**

Konkurransen om kompetanse internasjonalt gir risiko for hjerneflukt («brain drain») fra fattige land. Samtidig er det behov for mer kompetanse i alle land. Et bistandsprosjekt som kunne bidra til at ufaglærte fra tredjeland ikke bare får arbeid men også utdanning, ville fremme flere viktige bistandsmål. Et forslag er en sirkulær migrasjonsordning som gir ufaglært ungdom fra tredjeland mulighet til å arbeide i Norge for å finansiere egen utdanning i hjemlandet.

- ▶ **En modell for internasjonal profesjonsutdanning kan generere flere helsefagarbeidere i tredjeland enn de som kommer til Norge for å arbeide. På den måten økes den samlede kompetansen både i opprinnelsesland og mottakerland.**

Gjennom å finansiere og bidra til å utdanne flere helsearbeidere i andre land der unge står i kø for å få utdanning, kan Norge tillate en begrenset arbeidsinnvandring av helsearbeidere uten å tappe opprinnelseslandet for kompetanse. Dette ville gi unge uten utdanning mulighet både til å få en utdanning og kanskje også til å jobbe og videreutdanne seg i utlandet.

1 Innledning

Arbeidsinnvandringen til Norge fra land utenfor EØS-området, såkalte tredjeland, har i mange år vært avgrenset til spesialister eller faglærte med kvalifikasjoner på områder hvor etterspørselen i det norske arbeidsmarkedet har vært større enn tilbudet. For borgere fra tredjeland uten fagutdanning eller spesialkompetanse har det, med unntak av sesongarbeid eller egne ordninger for arbeidstakere fra Barentsregionen i Nordvest-Russland, vært få eller ingen muligheter til å få arbeidstillatelse i Norge, med mindre man har hatt oppholdstillatelse på annet grunnlag.

I 2008 la regjeringen fram arbeidsinnvandringsmeldingen.¹ Den legger i liten grad opp til endringer i hovedreglene på dette området. Det sies likevel at muligheten for å åpne for noe større midlertidig arbeidsinnvandring av ufaglært arbeidskraft fra utviklingsland innenfor rammen av bistandsfinansierte prosjekter, skal utredes.² Denne rapporten ser på forholdet mellom migrasjon og utvikling, med særlig vekt på ordninger for sirkulær migrasjon. Tanken bak slike ordninger er at Norge som mottakerland kan bidra til økt utvikling i fattige land, gjennom at midlertidige arbeidstakere overfører penger til hjemlandet, og ved at de som vender hjem gjør det med økt erfaring og kompetanse. Utvekslings- eller migrasjonsordninger for personer som er involvert i konkrete bistandsprosjekter kan fremme kunnskapsoverføring. Fredskorpset i Norge har utvekslingsordninger som kan tjene som modell for slik migrasjon. Vi vil i denne rapporten se migrasjon fra utviklingsland i en større sammenheng. Ikke minst har de mer omfattende etterspørselsstyrte migrasjonsordningene betydning for pengeoverføringer til utviklingsland. Enkelte av modellene som presenteres i avslutningen av denne rapporten vil kunne nyte godt av bistandsfinansiering, og enkelte vil kreve oppbygging av et bistandsapparat eller en samarbeidsordning rundt organiseringen av migrasjonsordningen.

Arbeidsinnvandringspolitikken i Norge har, som i de fleste land, i hovedsak vært styrt av det nasjonale arbeidsmarkedets behov for arbeidskraft, og ikke av hensyn til om arbeidsinnvandring kan være et gode for utviklingsland eller for arbeidsmigrantene

¹ St.meld. nr. 18 (2007–2008).

² «Regjeringen vil utrede muligheten for å åpne for noe større midlertidig arbeidsinnvandring av ufaglært arbeidskraft fra utviklingsland innenfor rammen av bistandsfinansierte prosjekter i enkelte land. Det vil blant annet være ledd i en videreutvikling av ordninger som legger til rette for sirkulær migrasjon.» St.meld. nr. 18 (2007–2008), s. 204.

selv. Den store tilstrømningen av polske og baltiske arbeidsinnvandrere til Norge etter EU-utvidelsen i 2004 gjorde det tydelig at norske arbeidsgivere innenfor flere bransjer i stor grad etterspurte både ufaglært og lavere kvalifisert arbeidskraft fra utlandet.³ Når det gjelder innvandringen fra EU/EØS-området, har Norge bare begrenset mulighet til å styre flyttestrømmene. Annerledes er det for innvandring fra tredjeland. Skepsisen mot å åpne opp for arbeidsinnvandring fra tredjeland har særlig vært stor blant arbeidstakerorganisasjonene, som frykter sosial dumping og fortregning av norsk arbeidskraft. Myndighetene på sin side frykter at liberalisering kan føre til uforholdsmessig store integreringsutfordringer og belastninger på velferdsstaten på lang sikt. Studier av arbeidsinnvandrene fra Pakistan, India, Tyrkia og Marokko som kom til Norge på 1970-tallet, viser at de har hatt en svak sysselsettingsutvikling over livsløpet og er overrepresentert når det gjelder mottak av trygde- og velferdsytelser.⁴

Grenselinjene mellom arbeidsinnvandringspolitikken og andre deler av innvandrings- og asylpolitikken har vært klare, blant annet ved at det ikke har vært mulig for asylsøkere med endelig avslag å søke om arbeidstillatelse i Norge. Hovedspørsmålet for regjeringens utredning og denne rapporten er dermed hvordan det kan legges til rette for ufaglært arbeidsinnvandring til Norge fra tredjeland, uten at det kommer i konflikt med hovedlinjene i arbeidsinnvandringspolitikken, som klart innebærer at slik arbeidsinnvandring av ufaglærte skal være unntaket og ikke regelen.

Problemstillinger

Arbeidsvandring mellom land der arbeidstaker har et midlertidig arbeidsopphold, såkalt sirkulær migrasjon, er en måte å regulere innvandring på som tillater arbeidsopphold uten at oppholdet blir permanent. I denne rapporten søker vi å belyse de ulike sidene ved sirkulær migrasjon og virkningene slik migrasjon kan ha for utvikling i avsenderland. Oppmerksomheten rettes først og fremst mot arbeidsmigrasjon der målet er å ta arbeid i et annet land, og mot arbeidsmigranter uten større formell utdanning, såkalt ufaglærte.

For å finne svar på hvordan sirkulær migrasjon praktiseres i dagens Europa har vi søkt etter hva som finnes av ordninger for sirkulær migrasjon i et utvalg europeiske land. Hvilken adgang har ufaglærte til arbeidsmarkedene i Europa, og hvilke særskilte ordninger for sirkulær migrasjon finnes i land som Storbritannia, Nederland og Sverige?

³ Dølvik, J.E. og L.Eldring (2008), *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. TemaNord 2008:502. København: Nordisk Ministerråd

⁴ Bratsberg, B., O. Raaum, K. Røed (2007), *When Minority Labour Migrants meet the Welfare State*. IZA-paper no 2872, June 2007.

Også Norge har ordninger basert på sirkulær migrasjon. Noen er motivert ut fra et ønske om kulturutveksling, andre har et sterkere bistandsaspekt. Hvordan fungerer disse ordningene, og er de egnet til å stimulere arbeidsvandring for ufaglærte? Au pair-ordningene har for eksempel til formål å fremme kulturutveksling, men fungerer åpenbart i mange tilfeller som en åpning for midlertidig arbeidsmigrasjon fra tredjeland.⁵

Hva er erfaringene med sirkulær migrasjon? Det finnes både forskning, utredninger og evalueringer som gir kunnskap om hvordan migrasjon foregår, hvilken betydning den har for å redusere fattigdom og skape utvikling, og hvilke virkninger den har i landet som mottar arbeidskraften. En gjennomgang av sentrale rapporter gir et bilde av forholdet mellom migrasjon og utvikling, migrasjonens betydning for arbeidsmarkedet, og spørsmål knyttet til integrasjon av arbeidsinnvandrere.

Avslutningsvis stiller vi spørsmål om det er mulig å etablere gode ordninger for sirkulær migrasjon til Norge, som kan bidra til utvikling og til å redusere fattigdom, som ivaretar hensynet til et stabilt arbeidsmarked i Norge, og som gir den enkelte arbeidsvandreren mulighet for individuell vekst og læring.

Metode og avgrensning

Utredningen er i hovedsak gjennomført som en studie av forskningslitteratur og utredninger som omhandler migrasjon. Det er gjort intervjuer med nøkkelinformanter i Fredskorpset, Atlantis utveksling og Biologisk-dynamisk Forening. Dette er organisasjoner som er sentrale i formidlingen av arbeid innenfor de norske migrasjonsordningene for ufaglærte. Det er også ført samtaler med aktører i Arbeidsdepartementet og Utlendingsdirektoratet.

Tilfanget av litteratur om migrasjon er stort, og enda større er omfanget av forskning som tar for seg bistand og utvikling. Vi har i denne undersøkelsen i hovedsak søkt etter litteratur som ser migrasjon i relasjon til utvikling. De siste årene har dette også blitt et betydelig forskningsfelt. Utvalget av litteratur vi har tatt for oss har vært styrt av et ønske om å gi oversikt over forskningsfeltet og de historiske linjene, samt å gå dypere inn i sentrale utredninger og de siste rapportene. Rapporter som spesielt ser på ordninger for sirkulær migrasjon er det færre av. Vi har konsentrert oss om forskningen som gjelder innvandring til europeiske land som har innvandringsregimer og utfordringer som er relativt lik de norske.

Blant de europeiske landene som har fått en særskilt plass i rapporten, er Storbritannia, Nederland og Sverige. Storbritannia er et land med lang erfaring i bruk av ordninger for sirkulær migrasjon, men som for øyeblikket nærmest har stengt av all innvandring

⁵ Øien, C. (2009), *On equal terms? An evaluation of the Norwegian au pair scheme*. Fafo-report 2009:29.

av ufaglærte fra tredjeland. Nederland har få ordninger for sirkulær migrasjon, men står på trappene til å utvikle en ny ordning der formålet er å gi migranter fra tredjeland erfaring fra arbeid i nederlandske virksomheter og institusjoner. Sverige er et land som har valgt en annen vei. Der har en ny utlendingslov åpnet for innvandring også for ufaglært arbeidskraft fra tredjeland. Sverige satser dermed på et mer åpent generelt innvandringsregime i stedet for spesialordninger rettet inn mot ufaglærte.

I forbindelse med lovendringene har Sverige gjennomført flere store utredninger om migrasjon. Vi har i denne rapporten valgt å trekke fram erfaringer og konklusjoner fra disse rapportene, både fordi de er relevante på generelt grunnlag, og fordi Norges nærhet til Sverige når det gjelder politisk system og organisering i arbeidslivet gjør det relevant å sammenlikne de to landene. Sammen med en generell gjennomgang av innvandringsreguleringen i europeiske land, mener vi erfaringer fra disse tre landene gir kunnskap om sirkulær migrasjon fra ulike vinkler.

Oppbyggingen av rapporten

I kapittel to i denne rapporten ser vi på den historiske bakgrunnen for dagens innvandringspolitikk. De europeiske landene har i hele etterkrigstiden vært preget av flyttestrømmer. Dels har disse strømmene vært arbeidssøkende migranter fra land utenfor Europa, dels har det vært migranter fra land i Europa selv, som har søkt arbeid eller beskyttelse. I hele denne tiden har spørsmålet om migrantenes tilbakevending til sitt hjemland vært del av den politiske debatten om arbeidsmigrasjon.

Kapittel tre tar for seg hvordan de europeiske landene regulerer innvandringen av ufaglært arbeidskraft og hvilke særskilte ordninger som finnes for sirkulær migrasjon av ufaglærte i Europa, med eksempler også fra andre verdensdeler. Ordningene i Storbritannia, Nederland og Sverige gjennomgås særskilt.

Kapittel fire gjør rede for norske ordninger for sirkulær migrasjon og noen av erfaringene vi har med disse ordningene.

For å forstå sammenhengen mellom migrasjon og utvikling, og hvilke konsekvenser migrasjon har for sender- og mottakerland, må vi bygge på kunnskap som finnes i forskning og utredning. Kapittel fem presenterer noe av den kunnskapen som kommer fram i internasjonal forskning om sirkulær migrasjon, og drøfter ulike perspektiver som er aktuelle i en utredning om sirkulær arbeidsmigrasjon.

Igangsetting av forsøksordninger med sirkulær migrasjon krever at det foretas noen avveininger om målsetting og hvilke mekanismer man ønsker skal virke gjennom ordningen. Kapittel seks peker på noen sentrale spørsmål som er naturlig å stille i forbindelse med utforming av en eventuell forsøksordning.

Det siste kapitlet skisserer noen forsøksordninger for midlertidig arbeidsinnvandring av ufaglærte fra utviklingsland. Disse er ikke ment som ferdige forslag til ordninger, men som illustrasjon til ulike retninger man kan gå ved utforming av nye ordninger. Hvilke mål man vil realisere med en migrasjonsordning, og hvilken type ordning man dermed velger, vil måtte avgjøres i en politisk prosess. Denne rapporten illustrerer utelukkende muligheter.

2 Historisk bakgrunn

Vi kan historisk sett følge to typer migrasjon av ufaglært arbeidskraft mellom utviklingsland og industrialiserte land. Den ene typen migrasjon er knyttet til arbeidsmarkedet og behovet for mer arbeidskraft i industrilandene. Dette er arbeidsmigrasjon. Her skaper ulikheter i tilgangen på billig utfaglært arbeidskraft i sør og nord grunnlag for migrasjon mellom land. Den andre typen migrasjon er knyttet til et politisk ønske i industrialiserte land om å stimulere kulturell utveksling eller bidra til økonomisk og kunnskapsmessig utvikling i samarbeidsland. Vi kan kalle dette for migrasjon for kulturutveksling. I noen tilfeller vil både årsaker og begrunnelser knyttet til de to formene for migrasjon kunne gli over i hverandre.

Fra gjestearbeidere til sirkulær migrasjon

I tiårene som fulgte andre verdenskrig benyttet mange av de industrialiserte landene i Europa ufaglært arbeidskraft fra utlandet. I noen tilfeller kom innvandringen fra tidligere kolonier. Dette gjaldt blant annet Frankrike, Storbritannia og Nederland, der innbyggere i tidligere kolonier hadde statsborgerlige rettigheter.

Også Norge hadde innvandring i etterkrigstiden. Fram til slutten av 1960-tallet kom innvandringen først og fremst fra Norden og andre europeiske land, men fra 1970 økte innvandringen fra Latin-Amerika, Afrika og Asia. I 1975 bodde det over 10 000 utlendinger fra disse områdene i Norge.⁶

Danmark innførte innvandringsstopp i 1971, og Tyskland fulgte etter i 1973. Her ble innvandringsstoppen begrunnet med oljekrisen. Også andre europeiske land innførte innvandringsstopp i årene som fulgte. Norge innskjerpet kravene for å søke arbeidstillatelse i 1971, og innførte i 1975 en midlertidig innvandringsstopp. Regelverket som ble vedtatt virket i praksis til å begrense eller stanse innvandring av ufaglærte fra utviklingsland.⁷

⁶ Tjelmeland og Brochmann 2003:127.

⁷ Tjelmeland og Brochmann 2003:150.

Tanken bak rekrutteringen av ufaglært arbeidskraft fra andre land var at arbeidsforholdet skulle være midlertidig, og at de såkalte «gjestarbeiderne» skulle reise hjem etter en fastsatt tid. Dette var særlig uttalt politikk i Tyskland, der det ble igangsatt offentlige rekrutteringsprogrammer i 1950-årene. Den midlertidige karakteren av arbeidsforholdet gjorde det legitimt i mange land å akseptere at immigrantene fikk begrensede rettigheter, lav lønn og enkle boligforhold.⁸

Ved inngangen til 1970-tallet var det klart at gjestarbeidersystemet ikke helt fungerte etter teorien. De som var innvandret for å arbeide reiste i mange tilfeller ikke hjem til sitt opprinnelsesland. Samtidig steg innvandringen som følge av familiegjenforening. Stephen Castles (2006) peker på flere grunner til at arbeidsinnvandrerne endte opp som fast bosatte. For det første endret innvandrerne planene etter hvilken livsfase de gikk inn i. Unge arbeidsinnvandrere som hadde planer om å reise tilbake til opprinnelseslandet, endret syn på dette når de etter noen år var etablert med familie. Også arbeidsmarkedsforhold gjorde repatriering vanskelig. På 1970-tallet var for eksempel utsiktene til arbeid for tyrkiske gjestarbeidere i Tyskland langt verre i hjemlandet, som også var rammet av økonomiske nedgangstider. At immigrantene var blitt del av de sosiale velferdssystemene som fantes i de vesteuropeiske landene, med rett til arbeidsledighetstrygd, skolegang og helsetilbud, gjorde det også mer aktuelt å bli boende, tross vanskelige økonomiske tider. Et fjerde forhold som bidro til at mange arbeidsinnvandrere ble værende i Vest-Europa, var rettstilstanden og den politiske utviklingen som fant sted. Rettsvesenet beskyttet i mange tilfeller innvandrernes rett til å bli boende i landet med sin familie, og i det politiske landskapet vokste det fram koalisjoner av innvandrervennlige grupperinger som fikk betydelig politisk innflytelse. Castles konkluderer med at gjestarbeidersystemet bare delvis oppfylte forventningene om å være sirkulært:

«The theory of the guestworker system was that by stopping recruitment most migrants would leave fairly soon. In fact, many did, but others stayed.»⁹

Asylsøkere og flyktninger

Etter at de vesteuropeiske landene hadde vedtatt innvandringsstopp på 1970-tallet, fortsatte en begrenset innvandring fra utviklingsland gjennom familiegjenforening. Det var likevel økningen i antallet asylsøkere og flyktninger til Europa som igjen satte innvandringspolitikken på dagsordenen. Avslutningen på Vietnamkrigen og oppblomstringen av nye konflikter i Afrika og Midtøsten ga en strøm av flyktninger og asylsøkere som i mange tilfeller søkte seg til Europa. Oppløsningen av det tidligere

⁸ Castles 2006:742.

⁹ Castles 2006:743.

Sovjetunionen og Jugoslavia resulterte i nye flyktningstrømmer internt i Europa. I Vest-Europa ble regelverket for innvandring strammet inn i mange land, og samarbeidet om grensekontroll utvidet.

Men strengere grensekontroll gjaldt først og fremst mobilitet av arbeidskraft. Handelen med varer og kapital ble liberalisert. Globaliseringen som fulgte av denne liberaliseringen påvirket etter hvert også synet på arbeidskraft og kompetanse i de vestlige landene, og førte til endret syn på innvandringspolitikken. Dels dreide dette seg om en økt oppmerksomhet og konkurranse om kompetansearbeidskraft, dels dreide det seg om en ny interesse for de fordelene den ufaglærte migrasjonen brakte med seg.

Migrasjon av kompetansearbeidskraft

Mens vestlige land tidligere hadde vært mest oppmerksom på industrilandenes behov for ufaglært arbeidskraft, og i hovedsak satt arbeidsvandring i sammenheng med dette behovet, endret perspektivet seg i takt med globaliseringen. Vareproduksjon med ufaglært arbeidskraft foregikk i økende grad i utviklingsland og i nyindustrialiserte land (NIC-land), det vil si land som er i ferd med å ta spranget over i den industrialiserte verden. Konkurransen om industriproduksjon fra disse landene fikk mange av de tradisjonelle industrilandene i OECD-området til å søke økonomisk utvikling innenfor mer kompetansebasert industri og tjenesteproduksjon. Oppmerksomheten ble i økende grad rettet mot høyt utdannet arbeidskraft, og enkelte land, som Canada, Australia og USA, stimulerte innvandring av høyt utdannede fra utviklingsland og NIC-land. De fleste land i OECD-området, inkludert de nordiske, har et uttalt behov for å øke innvandringen av kompetansearbeidskraft, men har vært tilbakeholdne med å føre en aktiv rekrutteringspolitikk. En grunn til dette er blant annet hensynet til at utviklingsland selv har behov for kompetanse, slik at det kan være fare for såkalt hjerneflukt dersom migrasjonen av høyt utdannede øker.

Mot en ny innvandringspolitikk?

Rundt tusenårsskiftet kom en endring i synet på arbeidsvandring i Europa. Både i Tyskland og i Storbritannia ble det drøftet om ikke de europeiske landene hadde behov for større arbeidsinnvandring, også av ufaglært arbeidskraft. I Tyskland skapte Süßmuth-rapporten til den uavhengige innvandringskommisjonen debatt.¹⁰ Rapporten slo fast at Tyskland var et immigrasjonsland og hevdet at myndighetene måtte forholde seg aktivt til dette. Både behovet for kompetansearbeidskraft og følgene av endrede demografiske forhold ville gjøre det nødvendig med en styrt innvandringspolitikk, mente kommisjonen, som la vekt på å integrere innvandrerne for å sikre at

¹⁰ Süßmuth 2001.

arbeidskraften ble i Tyskland.¹¹ I Storbritannia publiserte Home Office samme år en rapport som trakk fram de økonomiske fordelene ved arbeidsinnvandring. Rapporten la fram forslag til politiske tiltak, og den la vekt på at næringslivet måtte få tilgang på utenlandsk arbeidskraft innenfor alle utdanningsnivåer. Forfatterne mente også det var nødvendig med en bedre koordinering av de ulike politikkområdene som ble involvert ved økt migrasjon, ikke minst sikringen av økonomiske og sosiale rettigheter for de innvandrerne som ville komme til Storbritannia.¹²

Endringene i innvandringspolitikken som fulgte tusenårsskiftet førte til en samordning og økt integrering av migrasjonspolitikken i EU. Mange av de europeiske landene så behov for økt arbeidsinnvandring samtidig som tidligere erfaring hadde vist at det var vanskelig å integrere nye innvandrere. Det ga støtet til en politikk med to spor: på den ene siden økte liberaliseringen av arbeidsmarkedet i Europa, og adgangen fra tredjeland til arbeidsmarkedet ble gjort lettere, særlig for høyt utdannet arbeidskraft. På den andre siden ble integreringspolitikken løftet fram på dagsordenen.

Mens migrasjonen til og innad i Europa har økt, og integreringen har vært utfordrende, bringer diskusjonen om integrering åpenbart fram mange motstridende holdninger til permanent innvandring. Dette har gjort at spørsmålet om sirkulær migrasjon igjen har dukket opp i debatten om arbeidsvandring i mange OECD-land. Samtidig har de demografiske endringene i OECD-land, og erkjennelsen av at produksjonen av mange varer og tjenester ikke kan flyttes til lavkostland, økt interessen i mange industrialiserte land for å tillate økt innvandring av arbeidstakere uten fagutdanning.

Også i Norge har innvandringspolitikken blitt tematisert på nye måter. Åpningen av EU mot Øst- og Sentral-Europa satte en ny dagsorden både når det gjaldt spørsmålet om bruk av utenlandsk arbeidskraft, og hvordan det norske arbeidslivet best skal reguleres for å håndtere økte strømmer av arbeidsinnvandrere. Regjeringen satte i gang arbeidet med å utforme en mer detaljert politiske plattform for arbeidsinnvandring og presenterte i 2008 en stortingsmelding om arbeidsinnvandring. Her foreslo regjeringen blant annet endringer av regelverket for å gjøre behandlingen av søknader om oppholdstillatelse enklere og for å samordne informasjonen til utenlandske arbeidssøkere og arbeidsgivere som vil ansette utenlandsk arbeidskraft. Regjeringen ville fremme sirkulær migrasjon og utrede muligheten for at ufaglærte arbeidssøkere fra utviklingsland kunne søke midlertidig arbeid i Norge, men signaliserte samtidig at den ville arbeide for å hindre hjerneflukt fra utviklingsland.¹³

¹¹ Göktürk et al. 2007:182 ff.

¹² Clover et al. 2001:49.

¹³ St.meld. nr. 18 (2007–2008), s. 215 f.

Sirkulær migrasjon

Med sirkulær migrasjon mener vi her at en person reiser til et annet land for kortere eller lengre tid, for deretter, midlertidig eller permanent, å vende tilbake til sitt opprinnelsesland.¹⁴ Sirkulær migrasjon kan forekomme enten i den hensikt at migranten skal arbeide, som resultat av sosiale eller humanitære grunner, eller som ledd i en kulturell utveksling. I denne rapporten er oppmerksomheten rettet mot ordninger som legger til rette for sirkulær migrasjon der arbeidsvandrerene er ufaglært og hensikten er at han eller hun skal arbeide i mottakerlandet. Når migrasjonen skjer på bakgrunn av ordninger som er fastsatt gjennom avtaler, samarbeidsprogrammer eller liknende, kaller vi det gjerne styrt migrasjon, motsvarende spontan migrasjon, som kan skje på bakgrunn av individuelle valg og markedsforhold.

Begrepet sirkulær migrasjon har i den siste tiden fått ny oppmerksomhet og blitt del av den politiske agendaen i mange land. Definisjoner av fenomenet har blitt utformet for å fange opp mer normative sider ved migrasjonen.¹⁵ The Global Commission on International Migration (GCIM) ga for eksempel en definisjon av sirkulær migrasjon i 2006 som inkluderte arbeidskraftbehov og forutsatte at migrasjonen var et gode for alle involverte.¹⁶

Interessen for sirkulær migrasjon bunner både i mottakerlands ønske om å få dekket sine arbeidskraftbehov uten at det oppstår for store integreringsproblemer og skapes et press på velferdsgoder, og i avsenderlandenes ønske om å sysselsette borgere internasjonalt med sikte på de fordelene det kan gi, blant annet økonomiske overføringer til hjemlandet (remittances).¹⁷ Ressurser som arbeidsmigranter kan bringe tilbake til sine opprinnelsesland etter opphold i et mottakerland kan inndeles i tre typer: i) Migrantene kan ta med seg utdanning og arbeidserfaring som de har oppnådd i utlandet, ii) de kan komme tilbake med økonomisk kapital, og iii) de kan ha ervervet sosial kapital, for eksempel nettverksforbindelser, fra oppholdet i utlandet.¹⁸

Enkelte land har drøftet muligheten av å introdusere offentlige programmer for midlertidig arbeidsmigrasjon, såkalte TMPs (Temporary Migration Programs). I Storbritannia endret student- og utvekslingsprogrammet SAWS (Seasonal Agricultural

¹⁴ St.meld. nr. 18 (2007–2008), s. 200.

¹⁵ Newland 2009.

¹⁶ Newland, cit. SOU 2010:40:61.

¹⁷ Newland mfl. 2008.

¹⁸ OECD 2008:197.

Workers Scheme) karakter etter hvert, og ble i 2004 karakterisert som et program for å bøte på manglende arbeidskraft innenfor landbruket.¹⁹

Land som India har lenge eksportert arbeidskraft, blant annet til statene i Den persiske bukt. Forskere i Kerala i Sør-India beskrev i 2000 arbeidsvandringen som en eksportindustri.²⁰

Filippinene er et annet land i Asia som har en stor del av sin befolkning boende utenlands. Siden 1970-tallet har emigranter fra Filippinene, både med og uten utdanning, tatt arbeid i andre land. Ved utgangen av 2004 var nærmere ti prosent av landets befolkning på 85 millioner bosatt i over 200 land rundt i verden. Over 3,6 millioner av disse var midlertidige arbeidsvandrere, med Saudi-Arabia, USA og Malaysia som viktigste mottakerland.²¹ Arbeidsmigrasjonen fra Filippinene foregår i hovedsak gjennom statlig organiserte migrasjonsprogrammer.

I erkjennelsen av at migrasjon er en viktig økonomisk faktor for land i utvikling, og i lys av de usikre sosiale forholdene som mange migranter lever under i mottakerlandene, har noen land uformet en egen migrasjonspolitik. Et eksempel på dette er Sri Lanka, som i 2009 presenterte en nasjonal politikk for arbeidsmigrasjon for å bidra til økt migrasjon i regulerte former.²² Programmet er støttet av den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO, som presenterer programmet på følgende måte:

«The policy recognises the significant contribution of all Sri Lankan migrant workers to the national economy through foreign exchange remittances and other mechanisms. It focuses on strategies for enhancing the benefits of labour migration, and minimizing its negative impacts for the economy, society, and migrant workers and their families consistent with the protection of all human and labour rights of migrant workers.»²³

Sirkulær migrasjon fikk en framtreddende plass i rapporten fra den globale kommisjonen om internasjonal migrasjon (Global Commission on International Migration (GCIM)).²⁴ En av kommisjonens anbefalinger viser til utviklingspotensial som ligger i økt migrasjon:

¹⁹ Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty (2004) Temporary Worker Schemes in the UK: Impacts on Pro-Poor Policy, University of Sussex, June 7th, 2004, Workshop Report.

²⁰ Zachariah et al. 2000:5.

²¹ Asis 2008:179, 189 table 4.

²² Ministry of Foreign Employment Promotion and Welfare 2008, *A National Labour Migration Policy for Sri Lanka*, Sri Lanka.

²³ www.ilo.org/public/english/protection/migrant/info/mpolicy_srilanka.htm.

²⁴ www.gcim.org/en/.

«States and international organizations should formulate policies and programmes that maximize the developmental impact of return and circular migration.»²⁵

Sirkulær migrasjon var også et sentralt tema på møtet i det globale forumet for migrasjon og utvikling (Global Forum on Migration and Development, GFMD) i Brussel i 2007. Holdningen til sirkulær migrasjon var positiv. Slik migrasjon blir sett som fordelaktig for alle parter, så lenge det skjer på frivillig basis og er knyttet til arbeidsmarkedets behov i mottaker- og opprinnelseslandene.²⁶

Enkelte har hevdet at framtidens migrasjonssystem ikke vil skille mellom permanent og midlertidig migrasjon, og at skillet mellom lavt utdannede og høyt utdannede migranter ikke lenger er særlig meningsfylt. Hensikten har vært å introdusere et mer overordnet perspektiv på innvandring, der myndighetenes oppgave skal være å sørge for at alle former for mobilitet fyller samfunnets behov.²⁷ Uavhengig av perspektiv er imidlertid de fleste forskere enig om at mobiliteten av arbeidskraft vil øke, og dermed også forekomsten av sirkulær migrasjon.

Sirkulær migrasjon og bistand

Det er liten tvil om at migrasjon har betydelige økonomiske virkninger for mange utviklingsland i dag. Migranter skaffer kapital gjennom penger som sendes tilbake til hjemlandet. Migrasjon bidrar til kulturell utveksling mellom land og områder, og hvis migrantene reiser hjem, kan de bidra med kompetanse og erfaring fra arbeid i andre land. Dette gjør det relevant å se migrasjon i sammenheng med bistand til utviklingsland. Kan migrasjonspolitikken være bistandspolitikken?

Tidligere erfaringer viser at det er vanskelig å etablere ordninger for sirkulær migrasjon i et større omfang uten å gå på akkord med de politiske og konstitusjonelle prinsippene som er grunnleggende for de europeiske demokratiene. Både problemene knyttet til hjerneflukt og integreringsutfordringer knyttet til absorbering av mange arbeidsvandrere, har gjort at arbeidsmigrasjon fra sør til nord i liten grad har vært del av den bistandspolitiske debatten. Likevel er det innenfor bistandsfeltet vi finner ordninger som er utformet med sikte på sirkulær migrasjon. Det som kjennetegner dem er imidlertid at de er relativt betydningsløse når det gjelder volum, og at det først og fremst er utdanning, kulturutveksling og fredsarbeid som har vært målet for ordningene, ikke arbeid og lønnsinntekt. I denne rapporten vil vi se nærmere på slike ordninger, og stille spørsmål ved om de kan spille en større rolle i bistandsarbeid.

²⁵ GCIM 2005:31.

²⁶ Newland mfl. 2008 og Direktiv 2009:53.

²⁷ Dayton-Johnson et al. (2007), s. 21–26.

3 Ordninger for midlertidig arbeid i andre land

Det europeiske arbeidsmarkedet er kjennetegnet ved et stort innvandringspress og en relativt restriktiv innvandringsregulering. Gjennom det europeiske fellesskapet er det utformet felles retningslinjer for reguleringen av arbeidsmarkedet og arbeidsinnvandring fra tredjeland. Innenfor disse retningslinjene har de ulike europeiske landene litt forskjellig regulering av arbeidsinnvandringen, blant annet med utgangspunkt i historiske forhold og ulikheter i arbeidsmarkedene.

Vi skal i det følgende se på hvordan adgangen for ufaglærte fra tredjeland er regulert i europeiske land og gå igjennom særskilte ordninger som regulerer sirkulær migrasjon i noen utvalgte land.

Adgangen for ufaglærte fra tredjeland til arbeidsmarkedene i Europa

Landene i Europa har noe forskjellig regulering av adgangen til arbeidsmarkedet for ufaglærte fra land utenfor EU/EØS-området. Vi kan grovt dele inn reguleringsinstrumentene som er i bruk i fire typer: 1) arbeidsmarkedsvurdering (labour market test), 2) bruk av kvoteordninger, 3) særskilte ordninger og 4) ordninger etablert gjennom bilaterale avtaler.²⁸

Alle landene som er bundet av EU/EØS-avtalene er forpliktet til å gi fortrinnsrett i sitt arbeidsmarked til innenlandske arbeidstakere og arbeidstakere fra andre land i EU/EØS-området. Arbeidstakere fra tredjeland skal ikke fortrengte arbeidskraft fra det europeiske arbeidsmarkedet. Av denne grunn finner vi regler om bruk av arbeidsmarkedsvurdering ved ansettelser av tredjelandsborgere i alle EU-landene. Det er likevel slik at både utforming av reglene og hvilken betydning de har i praksis varierer fra land til land.

Storbritannia har for øyeblikket helt utelukket arbeidsinnvandring av ufaglærte, og praktiserer dermed heller ikke arbeidsmarkedsvurdering overfor disse. Landet har

²⁸ Informasjonen i dette avsnittet bygger på IOM 2010.

innført et poengbasert system for å regulere arbeidsinnvandring, og vil først åpne for innvandring av ufaglærte på et senere tidspunkt.

Land som Belgia, Danmark, Nederland, Tyskland og Østerrike praktiserer arbeidsmarkedsvurdering relativt strengt. Det er offentlige myndigheter som har ansvaret for arbeidsmarkedsvurderingen, og den generelle innvandringen av ufaglært arbeidskraft fra tredjeland er ubetydelig i disse landene.

På den andre siden av skalaen er Sverige et land som har innført en relativt liberal ordning når det gjelder arbeidsmarkedsvurdering. I Sverige er det opp til arbeidsgiver å vurdere om arbeidskraft fra EU/EØS-området er tilgjengelig ved ansettelse av tredjelandsborgere. En slik vurdering skal foretas etter at stillingen er utlyst i EU/EØS-området via EURES i minst ti dager. Også i Finland er det fremmet forslag om å innføre en tilsvarende ordning. Sverige og Finland har hatt noe ufaglært arbeidsinnvandring knyttet til sesongarbeid i landbruk, inkludert bærplukking, men har for øvrig hatt liten arbeidsinnvandring av ufaglærte fra tredjeland.

Italia er i en noe annen situasjon. Landet har et betydelig svart og uregulert arbeidsmarked for ufaglærte arbeidstakere. Her kan både arbeidskontrakter og innbetaling av skatt og sosiale avgifter mangle. Dette rammer også nasjonale borgere, og gjør det vanskelig for ufaglærte å finne regulært fast arbeid. Det gjør det samtidig vanskelig for arbeidsmarkedsmyndighetene å vurdere etterspørselen etter ufaglært arbeidskraft. Arbeidsmarkedsvurdering foregår derfor ikke på individuell basis for ufaglærte, men gjennom et kvotesystem.

Bruk av kvoteordninger er en annen måte å regulere arbeidsinnvandring på. I noen tilfeller blir kvoter brukt for å lempe på kravene til arbeidsmarkedsvurdering overfor grupper man ønsker inn i arbeidsmarkedet. Det foregår gjerne slik at arbeidsmarkedsmyndighetene i forkant foretar en vurdering av behovet for arbeidskraft innenfor en sektor, en utdanningsgruppe eller et geografisk område, og setter en kvote for hvor mange arbeidsinnvandrere som kan tillates innenfor det avgrensede feltet uten at det foretas en individuell arbeidsmarkedsvurdering. Når det gjelder ufaglærte er Italia, Spania og Portugal eksempler på land som bruker et kvotesystem. I Italia gjelder kvoten bare arbeidsinnvandrere fra visse land.²⁹ Spania har en liste over yrker hvor det er mangel på arbeidskraft, og over hvor mange innvandrere fra tredjeland som kan aksepteres innenfor de enkelte geografiske områdene. Listen spesifiserer ikke utdanningsnivå. Innenfor kvoten kreves det ikke individuell arbeidsmarkedsvurdering. Portugal har en «global kvote» som blir fastsatt hvert år. I 2008 var denne kvoten på 8500 arbeidstakere, mens den i 2009 ble mer enn halvert fra dette nivået. Kvoten fritar ikke arbeidsgivere fra å måtte annonsere stillingene ledig i 30 dager før de kan ansette arbeidstakere fra tredjeland. Også Østerrike fastsetter årlige kvoter med øvre grense for antall arbeidstillatelser fra tredjeland.

²⁹ Land på Balkan, Bulgaria og Romania, og land Italia har bilaterale avtaler med. IOM 2010:45.

Mange europeiske land har etablert ulike særordninger for arbeidsmigrasjon av en spesiell type eller varighet. En svært vanlig særordning som berører ufaglærte er regler for sesongarbeid. Arbeids- og oppholdstillatelse for sesongarbeid er gjerne avgrenset til et visst antall måneder. Østerrike har ordninger for inntil seks måneders sesongarbeid innenfor landbruk og turistnæring. Frankrike har en ordning med midlertidig oppholdstillatelse for sesongarbeid. Tillatelsen gjelder for tre år, kan fornyes, og gir rett til sesongarbeid i inntil seks måneder.

Italia har hatt et særskilt program for å få irregulært arbeid blant immigranter inn i regulerte former. I 2009 kunne arbeid i hushold registreres som regulært dersom det kunne dokumenteres at arbeidstakeren hadde vært irregulært ansatt i minst tre måneder. Finland tillater tredjelandsborgere å ta del i sesongarbeid innenfor landbruk i inntil tre måneder uten oppholdstillatelse.

Noen land har etablert særskilte innvandringsprogrammer eller Green Card-ordninger. Disse omfatter vanligvis ikke ufaglærte. Tsjekkia har imidlertid igangsatt et Green Card-prosjekt som også vil omfatte ufaglærte.

Det finnes også særskilte ordninger for ufaglærte arbeidstakere fra tredjeland hvor hovedsiktemålet med ordningen ikke er å dekke arbeidsmarkedsbehov. Den europeiske avtalen fra 1969 om au pairordningen er et eksempel på en særordning som er felles for mange europeiske land, men som også kan benyttes av tredjelandsborgere. Her er kulturutveksling siktemålet med ordningen, ikke arbeid. Nederland har satt i gang et mindre prosjekt som er rettet inn mot å gi arbeidserfaring og opplæring til arbeidstakere fra Sør-Afrika og Indonesia. Ordningen gjelder opphold og arbeid i inntil to år, og kan også være relevant for ufaglærte. Under dette programmet blir ikke arbeidsmarkedsvurdering foretatt.

Mange europeiske land har inngått bilaterale avtaler med tredjeland som gjelder ufaglærte arbeidstakere. Spania har inngått avtaler med en rekke land i Sør- og Mellom-Amerika og i Afrika, med sikte på å fremme sirkulær migrasjon knyttet til sesongarbeid.³⁰ Portugal har avtaler med Ukraina og Kapp Verde. Arbeidsinnvandrere fra disse landene er unntatt fra arbeidsmarkedsvurdering. Frankrike har bilaterale avtaler med en rekke afrikanske land. For arbeidsvandring fra disse landene kreves ikke arbeidsmarkedsvurdering innenfor visse yrker, deriblant yrker som ikke krever lang utdanning. Tyskland har bilaterale avtaler med Bosnia, Kroatia, Makedonia, Serbia og Tyrkia om bruk av kontraktsarbeidere innenfor bygningsindustrien. Ordningen gjelder ikke områder i Tyskland med mer enn 30 prosent arbeidsløshet.

³⁰ SOU 2010:40:207.

Storbritannia

Storbritannia har som tidligere kolonimakt tradisjon for innvandring – spesielt fra samveldelandene og Irland. Men Storbritannia er et attraktivt arbeidsmarked også for innvandrere fra andre land. Etter åpningen av EU mot øst i 2004 har Storbritannia tiltrukket seg et stort antall innvandrere. Landet ble raskt en populær destinasjon for arbeidsmigranter fra de nye medlemslandene. I likhet med Sverige og Irland, lot Storbritannia være å innføre overgangsregler overfor de nye EU-landene i Øst- og Sentral-Europa. Det ble bare innført krav om registrering dersom innvandreren tok opp arbeid, samt gitt visse begrensninger i tilgang til velferdsytelser. Storbritannia innførte likevel overgangsordninger for borgere fra Bulgaria og Romania i 2007. Den sterke veksten i Storbritannias økonomi som fant sted fram mot 2008 har blitt satt i sammenheng med den høye innvandringen.

I løpet av de siste årene har det funnet sted en politisk innstramming i innvandringen til Storbritannia. Fra 2008 er det fasett inn et nytt system for oppholdstillatelse basert på fem kategorier, Five Tiers. Systemet er delvis bygget opp som et poengsystem, og erstatter det gamle systemet med arbeidstillatelser. Systemet administreres av UK Border Agency, de nasjonale immigrasjonsmyndighetene.

Fram til 2008 var systemet for arbeidsinnvandring fra tredjeland svært komplisert, med mer enn 80 ulike kategorier av tillatelser for å arbeide eller studere i Storbritannia. Det nye Five Tiers-systemet er bygget opp for å gi høyt kvalifiserte arbeidstakere innenfor sektorer med mangel på arbeidskraft forrang. Det er ennå ikke åpnet for innvandring av grupper uten fagutdanning. Ufaglært arbeidskraft skal etter planen i hovedsak rekrutteres innenlands og fra EØS/EFTA-området.

Five Tiers-systemet kommer til anvendelse på arbeidstakere fra tredjeland. De fem kategoriene er:³¹

- Kategori 1. Høyt kvalifiserte. Dette kan være entreprenører, investorer og uteksaminerte studenter. Disse gruppene kvalifiseres gjennom et poengsystem basert på inntekt og utdanning. Hensikten er at Storbritannia skal tiltrekke seg høyt kvalifisert arbeidskraft som kan bidra til økonomisk vekst. Høyt kvalifiserte migranter får oppholdstillatelse uten at det foreligger et konkret jobbtilbud i Storbritannia.
- Kategori 2. Faglærte med jobbtilbud. For å komme i betraktning her må det foreligge et konkret jobbtilbud i Storbritannia. Denne gruppen kvalifiseres også gjennom et poengsystem.
- Kategori 3. Ufaglærte arbeidstakere. Dette er en begrenset kategori som skal fylle midlertidige arbeidskraftbehov i Storbritannia. Denne porten vil ikke benyttes før

³¹ St.meld. nr. 18 (2007–2008), s. 131 og www.ukba.homeoffice.gov.uk.

overgangsordningene overfor Bulgaria og Romania er opphevet og det er påvist et eventuelt behov i arbeidsmarkedet.

- Kategori 4. Studenter.
- Kategori 5. Midlertidig arbeid, ungdomsutvekslingsordninger og frivillig arbeid. Ulike Working Holiday-ordninger med andre land faller inn under denne kategorien. Denne kategorien dekker også profesjonelle idrettsutøvere og musikere som kommer for bestemte arrangementer.

Sponsor

For alle kategoriene, bortsett fra kategori 1, gjelder det at den som vil ansette en arbeidstaker fra tredjeland må ha en «sponsorisens». En sponsor påtar seg et ansvar for at arbeidstakeren oppfyller betingelsene for innvandring, og skal følge med og rapportere avvik til immigrasjonsmyndighetene. Eksempel på avvik som skal rapporteres kan være at arbeidstakeren ikke kommer på jobb. Arbeidsgivere som ikke oppfyller forpliktelsene som sponsor kan miste retten til å være sponsor og dermed muligheten til å ansette tredjelandsborgere.

Programmer for sirkulær migrasjon

Fram til 2005 så man en markant økning i programmer for midlertidige arbeid i Storbritannia. Disse var utformet både for høyt kvalifiserte, faglærte eller ufaglærte arbeidsmigranter, og åpne for personer fra land utenfor EØS-området.³² Storbritannia har nå strammet inn på de ulike ordningene. Au pairordningen, ordningen for frivillig arbeid og Working Holiday ble avsluttet 26. november 2008, og lagt inn under kategori 5 i Five Tiers-systemet. Mange av de tidligere ordningene har gått over i nye ordninger under et ungdomsmobilitetsprogram som kun er åpent for borgere fra visse land.

Ungdomsmobilitetsprogrammet

Søkere til det nye ungdomsmobilitetsprogrammet (Youth Mobility Scheme) må være mellom 18 og 30 år. Søkere må ha en startkapital på minst 1600 GBP tilgjengelig når de søker. Oppholdstillatelse kan gis for en periode på maksimalt to år, og det er kun mulig å søke på dette programmet én gang. På nåværende tidspunkt er det kun Australia, Canada, New Zealand, Japan og Monaco som deltar i dette ungdomsmobilitetsprogrammet, og det er én kvote for hver nasjonalitet. Søkere trenger en sponsor.

³² Barber mfl. 2005.

Storbritannia opererer med egne regler for borgere fra samveldeland (British overseas citizens, British overseas territories citizens and British nationals (overseas)). Borgere fra samveldeland med britiske aner kan søke om tillatelse til å bo og arbeide i Storbritannia. For å kunne få opphold i Storbritannia etter denne bestemmelsen må én eller begge besteforeldrene være født i Storbritannia, eller én besteforelder må være født før 1922 i nåværende Irland. Dersom en får tillatelse til innreise i Storbritannia på dette grunnlaget, får en oppholdstillatelse for fem år.

Ungdomsmobilitetsprogrammet er et poengbasert system hvor man skårer poeng etter alder, erfaring og kvalifikasjoner. Under opphold i Storbritannia kan deltakere i programmet ta hva slags arbeid de ønsker, forutsatt en tillatelse fra de nasjonale immigrasjonsmyndighetene (the UK Border Agency). Dette inkluderer blant annet au pair, frivillig arbeid og privat finansierte studier.³³

Seasonal Agricultural Workers Scheme (SAWS)

Kvoten for sesongarbeid i Storbritannia har økt betydelig de siste tiårene. I 1996 var kvoten på 5500, mens den for 2010 og 2011 er på 21 250. Dette viser at sesongarbeid har vært viktig for britisk jordbruk. Ordningen har i alt vesentlig vært benyttet av borgere fra ulike europeiske land, men har siden 2008 vært forbeholdt borgere fra Bulgaria og Romania.³⁴

Deltakere i programmet får arbeidstillatelse for en fast periode opp til seks måneder. Arbeidet er formidlet gjennom ni godkjente operatører som er ansvarlige for at arbeidssøkerne har de nødvendige kvalifikasjonene, og at arbeidet som tilbys, og arbeidsforholdene, er tilfredsstillende. Landbruksarbeiderne har krav på fastsatt minimumslønn og losji på gårdene der de arbeider.

En evaluering av Seasonal Agricultural Workers Scheme i 2002 beregnet at mellom 90 og 96 prosent av arbeidstakerne i programmet returnerte til hjemlandet etter fastsatt oppholdstid. Dyrereturbilletter og muligheten for at overkvalifiserte arbeidere fant annet arbeid i Storbritannia, har vært pekt på som mulige forklaringer på at noen ikke reiste hjem.³⁵

³³ Øien 2009 og www.hkba.homeoffice.gov.uk.

³⁴ Newland et al. 2008:9.

³⁵ www.ukba.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/eca/saws/.

Sectors Based Scheme (SBS)

I 2003 introduserte Storbritannia en ordning som skulle gi mulighet for arbeidstillatelse for ufaglærte utenfor EU/EØS-området i inntil tolv måneder. Staten identifiserte ulike bransjer og yrker der det var mangel på arbeidskraft, og Sectors Based Scheme (SBS) var myntet på å imøtekomme disse arbeidskraftbehovene. Aktuelle bransjer og yrker fantes innenfor helsesektoren, catering og matindustrien. Hovedandelen arbeidsmigranter under SBS kom fra Ukraina. Det var ikke lov å søke om ny eller annen type arbeidstillatelse før arbeidstakeren hadde oppholdt seg minst to måneder utenfor Storbritannia.

Sectors Based Scheme ble kritisert fordi det viste seg at arbeidstakerne vanligvis ble ansatt i jobber med så lav lønn at ett års ansettelse ga dem anledning verken til å spare penger eller erverve kompetanse. Også arbeidsgivere fant at det relativt korte oppholdet gjorde systemet kostbart og ga lite kontinuitet i arbeidsstokken.³⁶

Etter innstrammingene i 2008 er ordningen nå eksklusiv for personer fra Romania og Bulgaria til stillinger som ikke kan besettes av borgere i Storbritannia. Søknadene til dette programmet må gjøres av en arbeidsgiver i og fra Storbritannia på arbeidsmigrantens vegne.³⁷

Au pair

I 2008 endret Storbritannia sin au pairordning i forbindelse med omleggingen av innvandringssystemet. Au pairordningen ble lagt under et ungdomsutvekslingsprogram (youth mobility scheme) som også inneholder andre utvekslingsavtaler for aldersgruppen 18 til 31 år. Den nye ordningen er basert på poenger og kvoter, hvor poengene regnes etter egenskaper, alder og landbakgrunn. Det er ikke mulig for alle tredjelandsborgere å søke som au pair under det nye ungdomsutvekslingsprogrammet, som foreløpig bare er åpent for visse land.³⁸

Nederland

Som store deler av Europa hadde også Nederland i perioden 1960–1973 betydelig arbeidsinnvandring. Siden 1970-tallet har Nederland ført en restriktiv innvandrings-

³⁶ Newland et.al. 2008:13.

³⁷ www.ukba.homeoffice.gov.uk/workintheuk/eea/sbs/SBSworkers.

³⁸ Øien 2009:90.

politikk basert på en ulendingslovgivning fra 1965 og ny revidert lov fra 2000. Nederland innførte overgangsordninger for arbeidstakere fra de nye EU-landene i 2004. Etter 2006 har den nederlandske regjeringen gradvis lempet på disse. Det ble åpnet for fri bevegelse av arbeidskraft innenfor visse sektorer der det enten var behov for arbeidskraft eller der sektoren var preget av bruk av svart arbeid. Overgangsordningene ble helt fjernet i 2007, med unntak for landene Romania og Bulgaria, der arbeidsinnvandrere inntil videre trenger arbeidstillatelse for å jobbe i Nederland.

I de senere årene har Nederland ført en restriktiv og selektiv innvandringspolitikk overfor tredjeland. Ufaglærte fra tredjeland får i praksis ikke adgang til arbeidsmarkedet, mens det er utformet ordninger for arbeidsinnvandrere Nederland ser et behov for. Det gjelder for det meste høyt kvalifisert arbeidskraft. På liknende vis som Storbritannia, har Nederland ordninger som innebærer at arbeidsgiver fungerer som sponsor for arbeidsinnvandreren og må gi garanti om arbeid og inntekt for en viss periode. Dette systemet har bidratt til effektiv saksbehandling.

Prosjekt for sirkulær migrasjon

Nederland har satt i gang et bistandsprosjekt med sikte på å gi inntil 80 migranter fra Sør-Afrika og Indonesia oppholdstillatelse og arbeid i Nederland i inntil to år. Ved utløpet av denne perioden må arbeidstakeren forlate Nederland. Formålet med ordningen er å gi migranter fra tredjeland erfaring fra arbeid i nederlandske virksomheter og institusjoner som kan bidra til utdanningen arbeidstakeren tar i hjemlandet. Ordningen er ikke spesielt rettet inn mot ufaglærte, men disse er heller ikke ekskludert fra ordningen. Det vil ikke bli foretatt noen arbeidsmarkedsvurdering i tilknytning til ansettelsen i Nederland, og første gruppe arbeidstakere var ventet sommeren 2010.

Au pair

Nederland har en au pairordning på linje med andre europeiske land. Personer i alderen 18–25 år kan søke oppholdstillatelse i Nederland for å jobbe som au pair. Formålet med ordningen er at den som er au pair skal lære om nederlandsk samfunn og kultur. Til denne ordningen er det knyttet kriterier både til vertsfamilie og til au pair. I tillegg til alderskravet skal en au pair være ugift, ikke ha ansvar for barn, og skal ikke tidligere ha hatt opphold i Nederland. En au pair bor i en familie og skal ha lettere husholdsoppgaver i inntil 30 timer per uke.³⁹

³⁹ Immigratie- en Naturalisatiedienst, *Residence in the Netherlands*, januar 2010.

Sverige

I etterkrigstiden opplevde Sverige stor økonomisk vekst med stor etterspørsel etter arbeidskraft. Den gjennomsnittlige årlige vekstraten var på 7 prosent i perioden 1959–1965, og Sverige hadde i denne perioden en betydelig innvandring fra land i Sør-Europa, som Jugoslavia, Hellas og Tyrkia. Fra 1966 ble innvandringen regulert, og det ble stilt krav om at arbeid og arbeidstillatelse skulle være ordnet før innreise til Sverige. Etter oljekrisen i 1973 bremsset arbeidsinnvandringen ytterligere opp.⁴⁰

Sverige innførte ikke overgangsordninger for arbeidstakere fra nye medlemsland i EU etter utvidelsen i 2004 eller 2007. Av den totale registrerte arbeidsinnvandringen i 2005 til Sverige, var over to tredeler fra land utenfor EØS/EFTA-området.⁴¹

I desember 2008 trådte en revidert utlendingslov i kraft. Den nye lovgivningen innebærer blant annet en forenkling av prosedyrer som gjelder arbeidsmigrasjon, og gjør det enklere for borgere fra tredjeland å flytte til Sverige for å arbeide. Borgere fra tredjeland som har fått et tilbud om arbeid i Sverige kan få arbeids- og oppholdstillatelse i to år med mulighet til forlengelse. Dette gjelder også ufaglærte, og det er arbeidsgivers ansvar å påse at ikke innenlandsk eller europeisk arbeidskraft er tilgjengelig for stillingen. Ansettelsesvilkårene skal følge svenske lønns- og arbeidsvilkår.

De seneste årene har nettoinnvandringen til Sverige fra tredjeland økt betydelig. Antallet oppholdstillatelser, eksklusive sesongarbeid, steg fra rundt 6000 i 2006 til nærmere 12 000 i 2009. Sesongarbeidstakere, hovedsakelig bærplukkere fra Thailand, utgjør en betydelig del av arbeidssøkerne fra tredjeland. Antallet sesongarbeidere steg fra 3000 i 2008 til 6000 i 2009.⁴²

Utgangspunktet for å liberalisere arbeidsmigrasjonslovgivningen var et ønske om å øke arbeidskraftinnvandringen til Sverige og det syn at slik innvandring kan bidra til å vitalisere arbeidsmarkedet og økonomien.⁴³ Sverige åpnet i 2009 en webportal for å lokke arbeidskraft til Sverige. Denne portalen skulle forenkle søknadsprosedyren og markedsføre Sverige som en attraktiv arbeidsdestinasjon.

I 2009 nedsatte den svenske regjeringen en parlamentarisk komité for å utrede hvordan personers økte mobilitet til og fra Sverige kan lettes, og hvordan mobilitetens positive utviklingseffekter kan fremmes. En delutredning om sirkulær migrasjon og utvikling ble lagt fram i mai 2010.⁴⁴ Sluttrapporten skal komme i mars 2011. I delutredningen konkluderer komiteen med at det er ønskelig med en mer omfattende sirkulær

⁴⁰ SOU 2006:87:83 ff.

⁴¹ Dølvik og Eldring 2005.

⁴² Murhem og Dahlkvist 2010:98 f.

⁴³ SOU 2006:87:121.

⁴⁴ SOU 2010:40.

migrasjon. Komiteen mener det er riktig å legge til rette for at arbeidsinnvandrere kan sirkulere mellom hjemland og andre land, og tror at dette i økende grad vil bli mer vanlig. Komiteen er imidlertid skeptisk til styrt migrasjon gjennom særskilte programmer og bilaterale avtaler, og mener den spontane formen for migrasjon som kommer som resultat av tilbud og etterspørsel, er den det er viktigst å legge til rette for.⁴⁵

Sesongarbeidere

Bærplukkere er den største gruppen blant sesongarbeidere i jordbruk og skogbruk. De kan ta arbeid i Sverige i opptil tre måneder. Systemet har vært basert på et samarbeid mellom Migrationsverket og Skogsbärsbranschens Intresseförening (SBIF), hvor ansettelse i et utenlandsk bemanningsforetak har vært en forutsetning for å få oppholds- og arbeidstillatelse. I 2009 fungerte dette systemet dårlig, og mange bærplukkere måtte reise hjem uten å ha tjent nok til å dekke reisekostnader. Det viste seg vanskelig å kontrollere lønns- og arbeidsforhold.⁴⁶ Migrationsverket har nå gått over til å behandle bærplukkere etter de samme regler som andre arbeidsinnvandrere fra tredjeland. Det er også etablert en tariffavtale som skal regulere lønnsforholdene.⁴⁷

Au pair og praktikant

Målsettingen med den svenske au pairordningen er å gi deltakerne internasjonal erfaring og mulighet til å lære seg svensk språk og kultur. Personer som ønsker å arbeide som au pair i Sverige må være mellom 18 og 30 år, og må vise til at de har en uttalt interesse for eller bruk for svensk språkkurs eller bevis for studieplass for svenske studier. Videre har au pairen krav på kost og losji, og skal maksimalt arbeide 25 timer per uke i husholdningen. Svenske studier skal i stor grad utgjøre den resterende delen av normalarbeidsuken som utgjør 40 timer i Sverige. Vertsfamilien skal tilby au pairen minimum 3500 NOK per måned før skatt. Arbeids- og oppholdstillatelse gis for maksimalt et år.

Det er ikke tillatt å arbeide som barnepasser eller hjemmehjelp på heltid dersom en har fått tillatelse til å arbeide som au pair. Sjansene for å få arbeidstillatelse som au pair i Sverige kan reduseres dersom en har arbeidet som au pair i et annet land tidligere. Grunnen er at dette kan være en indikator på at det kan dreie seg om irregulært arbeid som «nanny» eller liknende, og ikke som au pair.

⁴⁵ SOU 2010:40:246.

⁴⁶ SOU 2010:40:95.

⁴⁷ www.migrationsverket.se/info/2033.html.

Andre ordninger innrettet mot sirkulær migrasjon

I Sverige er det satt i gang enkelte tiltak som er rettet inn mot å hjelpe innvandrere og flyktninger fra visse områder med å returnere til hjemlandet. Det er utviklet egne prosjekter for rådgivning og støtte for chilenerne og bosniere som ønsker å returnere. Disse har fått offentlig støtte.⁴⁸ Svenske organisasjoner har arbeidet med tilbakeføring av flyktninger også til andre land.

Migrationsverket har også gitt støtte til prosjekter som har som mål å hjelpe somaliere med å etablere næringsvirksomhet. Hensikten har vært å støtte fredsutvikling og økonomisk vekst gjennom kapitaltilførsel til Somalia, og samtidig legge til rette for at somaliere i framtiden kan få mulighet til å returnere.⁴⁹

Andre land og ordninger

The Canadian Seasonal Agricultural Workers Programme (SAWP)⁵⁰

Modellen for det kanadiske programmet for sesongarbeid i landbrukssektoren er anerkjent som «best practice», og har eksistert i over 40 år. Hensikten er å legge til rette for arbeidsmigrasjon mellom Canada og flere karibiske land og Mexico. Styrken ved programmet inkluderer at alle aktørene i prosessen inkluderer, nær overvåking og beskyttelse av grunnleggende menneskerettigheter og rettferdige lønninger. Arbeidsgiver må tilby arbeid minimum 240 timer over en seksukers periode eller mindre, og maksimalt åtte måneder.

Før arbeidsmigranter kan ansettes, må arbeidsgiver først kartlegge om arbeidskraftbehovet kan dekkes av kanadiske innbyggere. Når arbeidsgivere har rapportert sitt ønske og behov for arbeidskraft, utfører bemanningsbyråer rekrutterings- og utvelgelsesprosessen av arbeidsmigranter. Kostnader knyttet til transport, visum, helseforsikring og bolig blir dels dekket av arbeidsgiver. Arbeidsgiver må tilby lønnsnivå på linje med kanadiske jordbruksarbeidere, og dersom arbeidsområdet er dekket av en kollektiv avtale, må lønn betales i forhold til denne. Arbeidsmigrantenes rettigheter og forpliktelser beskrives i arbeidskontrakten, men enkelte «hull» i kontrakten vanskeliggjør blant annet muligheten for å ta i bruk rettigheter ved sykdom eller overtid, og press fra arbeidsgivere kan enkelte steder gjøre det vanskelig for arbeidsmigrantene å organisere seg i fagforeninger.

⁴⁸ SOU 2010:40:157

⁴⁹ SOU 2010:40:122.

⁵⁰ Følgende avsnitt bygger blant annet på Dayton-Johnson mfl. 2009.

For arbeidsmigranter har det kanadiske programmet vært effektivt, fordi det åpner for sesongbasert migrasjon og mulighet for å sende penger tilbake til migrantenes opprinnelsesland. Programmet har ikke rekrutteringsavgifter og dermed lav risiko for konkurranse fra illegal migrasjon. En annen antatt suksessfaktor er de gode mulighetene arbeidstakerne har for gjenansettelser neste sesong. Dette gjør det mindre sannsynlig at migrantene skal la være å reise hjem. Det skaper også en stabil arbeidsstyrke og et sikrere inntektsgrunnlag for migrantene, som dermed kan investere penger i hjemlandet.

The Philippines Overseas Employment Administration (POEA) og The Overseas Workers Welfare Administration (OWWA)

Filippinene har en offensiv emigrasjonspolitikk; det er en uttalt strategi å heve emigrasjonsnivået til 1 million mennesker per år, og de økonomiske overføringene fra arbeidsmigrantene til Filippinene utgjør en stor del av den nasjonale økonomien. Parallelt har den filippinske staten iverksatt tiltak for å beskytte rettighetene til filippinske arbeidsmigranter.⁵¹

De to statlige organene POEA og OWWA administrerer omkring 3000 potensielle arbeidsmigranter på daglig basis, og de bidrar til arbeidsformidling, forberedende kurs, etablering av arbeidskontrakter, helseforsikringer og pensjonsplaner. I tillegg har Filippinene innført et kredittkort som muliggjør enklere og billigere forsendelser av penger via private banker for å oppmuntre arbeidsmigrasjon gjennom offisielle kanaler. Bistand til tilbakevending til hjemlandet gis for å fremme retur, og det finnes flere re-integrasjonsprogrammer som veiledning, ferdighetstrening, hjelp til utdanning og investeringsråd.

Til tross for formalisering og organisering av migrasjonsfeltet og organer som tilbyr en rekke tjenester for å lette og oppmuntre til midlertidig migrasjon, er det høye rater for udokumentert og permanent migrasjon i Filippinene. Penger tilbakesendt fra filippinske arbeidsmigranter investeres sjelden i arbeid og gründervirksomhet i hjemlandet. Videre kan man snakke om en migrasjonskultur, der en av fem filippinere oppgir at de ønsker å arbeide utenlands (ibid.), og retur til Filippinene er ofte kun midlertidig for arbeidsmigrantene. Migrasjon ses i økende grad som et verktøy for sosial mobilitet.⁵²

⁵¹ Filippinene har blant annet et forbud mot at filippinske borgere arbeider under au pairprogrammer (Øien 2009).

⁵² Dayton-Johnson et al. 2009.

H-2A Temporary Agricultural Worker programme

For å imøtekomme kritisk mangel på arbeidskraft innen landsbrukssektoren i USA, ble programmet H-2A for sesongarbeid lansert. Arbeidet skal være av midlertidig karakter, og det gis arbeidstillatelse for maksimalt et år. Arbeidsgiver må skrive i søknaden at det ikke er tilstrekkelig tilgang på arbeidere som er villige, tilgjengelige og kvalifisert i USA til å dekke arbeidsgivers behov for arbeidskraft, samt at ansettelse av sesongarbeidere ikke påvirker lønnsnivå og arbeidsvilkår for amerikanske arbeidere på en negativ måte.⁵³

Bruken og mottakelsen av dette programmet av amerikanske arbeidsgivere har vært laber. Grunnen til dette er komplekse administrative krav og rutiner, og høye kostnader. Amerikanske arbeidsgivere klager over at de må dekke sesongarbeiderens kostnader til bolig, transport, visa og andre utgifter – noe som gjør arbeidstakere i programmet lite konkurransedyktige mot uregistrerte landbruksarbeidere, som utgjør hovedandelen av den utenlandske arbeidskraften i den amerikanske landbrukssektoren. En annen kritikk mot programmet er at lang behandlingstid av søknadene om å benytte seg av arbeidsmigranter fører til alvorlig underbemanning under innhøstingssesongen. I 2008 foreslo The Department of Homeland Security, som drifter programmet, flere modifikasjoner i administrative rutiner for å strømlinjeforme ansettelsesprosessen av arbeidsmigranter til H-2A-programmet.

GeldtransFAIR – arbeidsmigranternes hjemsendelse av penger

GeldtransFAIR er en tysk nettside som tilbyr arbeidsmigranter i Tyskland å sammenlikne ulike tjenester for pengeoverføringer til opprinnelseslandet.⁵⁴ Den ble opprettet i 2007. Nettsiden gir arbeidsmigrantene informasjon om offentlige og private pengeoverføringsinstitusjoner. Dette fører til at pengeoverføringsmarkedet blir mer gjennomskiktig og øker konkurransen mellom ulike aktører på markedet. Hensikten er å kutte ned på tiden det tar å overføre penger, samt å redusere gebyr og andre kostnader. Dette kan bidra til å gjøre det mer attraktivt for arbeidsmigrantene å overføre penger til opprinnelseslandet via formelle kanaler. Anslagene over hvor mye penger som sendes fra Tyskland er usikre, men arbeidsmigranter sender samlet sett hjem store summer til familie og venner i opprinnelseslandet.

Den tyske nettsiden rettet seg opprinnelig mot land som Albania, Ghana, Marokko, Serbia, Tyrkia og Vietnam. Nå tilbyr nettsiden informasjon om pengeoverføring fra

⁵³ Employment Law Guide – Temporary Agricultural Workers (H2A Visas), www.dol.gov/compliance/guide/taw.htm.

⁵⁴ www.geldtransfair.de/.

Tyskland til 34 land. Andre europeiske land som Frankrike, Nederland, Storbritannia, Spania og Norge⁵⁵ har utviklet liknende nettsider.

Au pair – erfaringer fra Danmark og Polen

Au pairsituasjonen i Danmark minner på mange måter om situasjonen i Norge når det gjelder hvordan ordningen brukes i praksis. Fungerer au pairordningen som kulturutveksling eller er det en ordning for arbeidsmigrasjon? Formelt legges det vekt på at au pairene deltar i en kulturutveksling.⁵⁶ Samtidig har au pairordningen blitt kritisert for å være utnytting av billig arbeidskraft. Fagforeningen FOA mener ordningen er utnyttelse av billig arbeidskraft:

«Au pair-ordningen i Danmark har utviklet sig til en migrantordning for kvinnelige husarbejdere fra tredjeverdens lande, som værtsfamilier udnytter som billig arbeidskraft.»⁵⁷

I perioden 1989 til 2004 var Polen et viktig senderland for au pairer. Dette endret seg etter EU-utvidelsen, som åpnet store migrasjonsmarkeder for polakker. Å utveksle som au pair ble ikke lenger så attraktivt i forhold til andre migrasjonsmuligheter. Majoriteten av kvinnelige polske migranter jobber nå i den uformelle husarbeidssektoren.⁵⁸ Dette indikerer at kulturutveksling har vært underordnet ønsket om arbeid for de polske au pairene. Når det gjelder au pairer som utveksler til Polen, blir disse sett på som husarbeidere, som igjen er en del av den uregulerte husarbeidssektoren.⁵⁹

Arbeidsformidlingsprosjekter

Ulike former for arbeidsformidlingsprosjekter, eller «matchingsprosjekter», er satt i gang i flere land. Her har The International Organization for Migration (IOM) vært pådriver.⁶⁰ Dette er gjerne formidlingsprosjekter som bygger på bilaterale avtaler, og dreier seg som oftest om sesongarbeid i landbrukssektoren. Rundt 12 000 migranter er

⁵⁵ Den norske nettsiden: www.sendepenger.no.

⁵⁶ Øien 2009:93.

⁵⁷ FOA 02.03.09, www.foa.dk/sitecore/content/Global/News/Pressemeddelelser/2009/Marts/Au-pairordning-udnyttelse-af-fattig-arbejdskraft, nettside lest 31.05.10.

⁵⁸ Øien 2009:96.

⁵⁹ Øien 2009:98.

⁶⁰ Established in 1951, IOM is the leading inter-governmental organization in the field of migration and works closely with governmental, intergovernmental and non-governmental partners. With 127 member states, a further 17 states holding observer status and offices in over 100 countries, IOM is dedicated to

formidlet gjennom avtalen mellom Canada og Guatemala, og i Europa har både Spania og Portugal fått støtte fra IOM og EU for sine tilsvarende programmer.⁶¹

Enkelte arbeidsformidlingsprosjekter er rettet inn mot utdannet arbeidskraft. FN har et program for kunnskapsoverføring fra utvandrede til hjemlandet (Transfer of Knowledge through expatriate nationals) i form av kortere konsulentoppdrag. IOM har et program for migrasjon og utvikling i Afrika (MIDA). Innenfor dette programmet har for eksempel Finland et prosjekt for somaliske helsearbeidere som jobber i Finland. MIDA health Finland søker å formidle behov for helsekompetanse i Somalia til denne gruppen somaliske innvandrere i Finland.⁶²

En avtale mellom Frankrike og Mauritius fra 2008 inneholder også et element av arbeidsformidling. Med utgangspunkt i Frankrikes behov for arbeidskraft innenfor visse sektorer, skal Frankrike ta imot 500 midlertidige arbeidsinnvandrere fra Mauritius. Oppholdstiden er satt til 15 måneder, med mulighet for forlengelse i nye 15 måneder. Lønns- og arbeidsforhold skal følge det franske nivået. I tillegg åpner avtalen for at personer fra Mauritius med bakgrunn innen handel, kultur og idrett kan bo og arbeide i Frankrike i tre måneder, og at mauritiske studenter i Frankrike kan ta arbeid i seks måneder før de returnerer til hjemlandet.⁶³

promoting humane and orderly migration for the benefit of all. It does so by providing services and advice to governments and migrants. www.iom.int.

⁶¹ SOU 2010:40:208.

⁶² SOU 2010:40:210.

⁶³ SOU 2010:40:211.

4 Norske migrasjonsordninger

I likhet med andre europeiske land har også Norge særskilte ordninger for sirkulær migrasjon. Vi skal i det følgende gå igjennom det generelle regelverket som styrer innvandringen fra tredjeland til Norge, for deretter å gå nærmere inn på de ordningene som er særskilt utformet med tanke på sirkulær migrasjon som ledd i bistand eller kulturutveksling.

Utlendingslovens regulering av arbeidsinnvandring

I Norge er det utlendingsloven med forskrifter som regulerer arbeidsinnvandring. Det er ulike regler for å få oppholdstillatelse og rett til å arbeide, avhengig av hvilken nasjonalitet innvandrereren har. Nordiske borgere trenger ikke oppholdstillatelse, og kan fritt ta arbeid i Norge. Utlendinger som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, behøver ikke å søke om oppholdstillatelse for å ta arbeid i Norge, men skal registrere seg som arbeidstakere. Det gjelder særskilte overgangsregler for borgere fra EU-landene Romania og Bulgaria.

For utlendinger som kommer fra land uten for EU/EØS-området, såkalte tredjeland, gjelder egne regler. Her er det bare visse typer arbeidsinnvandring som tillates, og det stilles særskilte krav til arbeidsforholdet, som for eksempel tidsbegrensning, lønns- og arbeidsbetingelser og liknende. Arbeidstakeren skal etter hovedregelen ha et tilbud om arbeid før det søkes om oppholdstillatelse, og utenlandske arbeidssøkere skal ikke fortrenge innenlandsk arbeidskraft eller arbeidskraft fra EU/EØS-området. Det vil si at det som hovedregel skal foretas en arbeidsmarkedsvurdering i hvert enkelt tilfelle før ansettelse av borgere fra tredjeland. Lønns- og arbeidsvilkår skal være som for norske arbeidstakere, og ikke være dårligere enn gjeldende tariffavtale eller regulativ for bransjen eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke.

Oppholdstillatelse i forbindelse med arbeid

Kapittel 3 i utlendingsloven og kapittel 6 i utlendingsforskriften gir regler for oppholdstillatelse i forbindelse med arbeid for utlendinger fra tredjeland. Forskriften omhandler følgende grunnlag for oppholdstillatelse for arbeidstakere som skal arbeide

for en arbeidsgiver etablert i Norge; nummereringen nedenfor følger forskriftens nummerering:⁶⁴

- 6-1) Oppholdstillatelse til faglærte mv. Her stilles det blant annet krav om at arbeidstakeren skal ha fagutdanning på nivå med videregående skole.
- 6-2) Oppholdstillatelse til spesialister. Her stilles det blant annet krav om at arbeidssøkeren har fått et lønnsstilbud som minst utgjør 500 000 kroner per år.
- 6-3) Oppholdstillatelse for sesongarbeidere mv. Slik oppholdstillatelse gis for inntil seks måneder for arbeid innen sesongbasert virksomhet eller i forbindelse med ferieavvikling.
- 6-4) Oppholdstillatelse til ufaglærte russiske arbeidstakere mv. Oppholdstillatelsen gis for inntil to år og kan gis til borgere fra Barentsregionen for arbeid i virksomhet i Nordland, Troms eller Finnmark.
- 6-5) Oppholdstillatelse til russiske grensependlere. Russiske borgere bosatt i Barentsregionen kan få oppholdstillatelse for deltidsarbeid i virksomhet i Nordland, Troms eller Finnmark.
- 6-6) Oppholdstillatelse til sjøfolk. Denne bestemmelsen gjelder arbeidstakere ombord på utenlandske skip som har en regulær eller vesentlig virksomhet mellom norske havner.
- 6-7) Gruppetillatelse til arbeidsgivere. Arbeidsgivere kan for et bestemt arbeid av tidsbegrenset varighet, få tillatelse (gruppetillatelse) til å ta i arbeid et bestemt antall faglærte arbeidstakere.

Vi kan særlig merke oss grunnlagene som framgår av punkt 6-3, 4, og 7. Alle disse bestemmelsene gir tidsbegrenset oppholdstillatelse og er dermed bestemmelser som legger til rette for sirkulær migrasjon. De to første ordningene er tilpasset ufaglærte arbeidstakere.

Utlendingslovens paragraf 24 og 25 med forskrifter gir bestemmelser om oppholdstillatelse for arbeidstakere som er utsendt fra arbeidsgiver i et annet land for å yte tjenester i Norge, og oppholdstillatelse for å drive selvstendig næringsvirksomhet i Norge. Oppholdstillatelse for utsendte arbeidstakere gis til faglærte og for et bestemt arbeid for en bestemt arbeidsgiver. Arbeidet er dermed gitt en tidsavgrensning, og

⁶⁴ Utlendingsforskriften kap 6. Vær oppmerksom på at de følgende punktene 1–7 ikke gir et fullstendig bilde av bestemmelsene.

tjenesteyting over landegrensene kan derfor anses som en form for sirkulær migrasjon.

Utlendingslovens paragraf 26 med forskrifter gir bestemmelser for oppholdstillatelse for studier og for vitenskapelig, religiøs eller kulturelt formål. Her er det altså et særskilt formål som definerer grunnlaget for oppholdstillatelse. Oppholdstillatelse på grunnlag av disse bestemmelsene gir i mange tilfeller rett til å arbeide. Følgende formål er blant dem som kan danne grunnlag for oppholdstillatelse etter bestemmelsene i utlendingslovens paragraf 26; nummereringen nedenfor følger forskriftens nummerering:⁶⁵

6-19) Oppholdstillatelse til studenter mv. Studenter har tillatelse til å arbeide inntil 20 timer per uke, samt heltidsarbeid i ordinære ferier.

6-20) Oppholdstillatelse til forskere med egne midler. Denne bestemmelsen gjelder forskere som skal oppholde seg ved universitet, institutt og liknende i forskningsøyemed.

6-21) Oppholdstillatelse til praktikanter. Praktikanter uten fagutdanning kan få oppholdstillatelse i inntil to år. Praktikantarbeidet må være relevant for yrkesutdanningen.

6-22) Oppholdstillatelse til musikere, artister og kulturarbeidere mv. Her gis oppholdstillatelse i inntil ett år. Oppholdstillatelse til arbeidende gjest i landbruket hører inn under denne bestemmelsen. Arbeidet skal formidles gjennom en godkjent organisasjon, og oppholdet kan vare i til sammen tre måneder.

6-23) Oppholdstillatelse til medarbeidere i ideelle, religiøse og humanitære organisasjoner. Oppholdstillatelse etter dette formålet kan gis i til sammen fire år. Ulike utvekslingsprogrammer kan komme inn under denne bestemmelsen.

6-24) Oppholdstillatelse til fredskorpsdeltakere. Fredskorpsdeltakere kan gis oppholdstillatelse i til sammen fire år.

6-25) Oppholdstillatelse til au pair. For au pair gjelder særskilte regler for kontrakten. Oppholdstillatelse kan gis i til sammen to år.

⁶⁵ Utlendingsforskriften kap 6. Vær oppmerksom på at de følgende punktene 19–28 ikke gir et fullstendig bilde av bestemmelsene.

6-26) Oppholdstillatelse til russiske torghandlere. Russiske borgere fra Barents-regionen kan få oppholdstillatelse i inntil to uker i forbindelse med et kommunalt kulturarrangement.

6-27) Oppholdstillatelse til ungdom på arbeidsferie. Norge har inngått bilaterale avtaler med Australia, Canada og New Zealand⁶⁶ om arbeidsferie. Ungdom som skal være på arbeidsferie kan få oppholdstillatelse i til sammen to år.

6-28) Oppholdstillatelse til utlendinger som skal motta medisinsk behandling mv.

Forskriften har også noen bestemmelser som åpner muligheten for utenlandske studenter og faglærte til å oppholde seg i Norge i inntil seks måneder for å søke arbeid. Forskriften åpner også for at utlendinger som har behov for å oppholde seg i Norge av ulike grunner, for eksempel journalister, hjelpearbeidere under kriser eller utlendinger som er på lystseilas, kan få oppholdstillatelse i en avgrenset periode.

Flere av disse ordningene som gir grunnlag for oppholdstillatelse ut fra et særskilt formål, er utformet med sikte på å fremme sirkulær migrasjon. De gir et tidsavgrenset opphold og forutsetter at den som får oppholdstillatelse og mulighet for å arbeide i Norge, returnerer til hjemlandet. Det er særskilt ordningene 6-21, 22, 24, 25 og 27 som fremmer sirkulær migrasjon. Det er likevel stor forskjell på hvor mange utenlandske statsborgere som får oppholdstillatelse på de ulike grunnlagene. Som det framgår av tabell 1, fikk 2218 personer oppholdstillatelse for sesongarbeid i 2009, 1710 personer var au pair, og 347 var praktikanter.⁶⁷ Vi skal i det følgende se nærmere på hvordan disse ordningene fungerer i Norge.

Tabell 1 Antall oppholdstillatelser fordelt på de ulike grunnlagene. Kilde: UDI årsstatistikk 2008, 2009 og Atlantis utveksling.

Ordninger for sirkulær migrasjon i Norge	Antall oppholdstillatelser i 2008	Antall oppholdstillatelser i 2009
Sesongarbeid	2245	2218
Au pair	1628	1710
Praktikant	347	347
Arbeidende gjest	Ca 350	Ca 350

⁶⁶ Per 01.01.10, jf. utlendingsforskriften, vedlegg 17.

⁶⁷ UDIs årsstatistikk 2008.

Sesongarbeid

Sesongregulert virksomhet er en type virksomhet som kun drives en begrenset del av året. Det vanligste er innhøsting av bær, frukt og grønnsaker. Sesongarbeid kan også forekomme innenfor skogbruksnæringen, fiskeindustrien, gartnerinæringen, restaurantbransjen og turistnæringen. Det norske regelverket åpner for oppholdstillatelse som sesongarbeider i inntil seks måneder. Arbeids- og velferdsdirektoratet har for 2010 fastsatt en nasjonal kvote for arbeid innen jordbruks- og skogbruksnæringen på 2500 sesongtillatelser. Innenfor kvoten gis det oppholdstillatelse uten at det foretas en individuell arbeidsmarkedsvurdering. Ved søknader om tillatelse til andre typer sesongarbeid enn i jordbruks- og skogbruksnæringen, kreves det fremdeles en arbeidsmarkedsmessig vurdering fra NAV.

Det stilles ingen krav til formell kompetanse for opphold som sesongarbeider. En sesongarbeider må ha fylt 15 år og ha et konkret arbeidstilbud. Tillatelsen på seks måneder kan fordeles på ulike oppdrag for flere arbeidsgivere, men bare slik at det til sammen utgjør et heltidsarbeid, slik loven krever. Tillatelsen gjelder bare et bestemt arbeid for én eller flere bestemte arbeidsgivere. En arbeidstaker som har hatt opphold på til sammen seks måneder som sesongarbeider må ha et opphold utenfor Norge på seks måneder før det kan søkes ny oppholdstillatelse.⁶⁸

Sesongarbeid er midlertidig arbeid. I mange tilfeller mangler formelle dokumenter som arbeidsavtale og avtale om når arbeidet skal avsluttes. Dette har ved flere anledninger ført til kritikk mot de arbeids- og lønnsforhold sesongarbeidere noen ganger har.⁶⁹ Etter loven skal lønnen for sesongarbeidere fra tredjeland være i samsvar med gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som er normalt for stedet og yrket. Jordbruks- og gartnerioverenskomsten mellom Landbrukets Arbeidsgiverforening (LA) og Fellesforbundet ble delvis allmenngjort med virkning fra 1. januar 2010. Allmenngjøring av tariffavtaler skjer for å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår som norske arbeidstakere har. I sitt vedtak om allmenngjøring viste Tariffnemnda til Arbeidstilsynets rapporter fra perioden 2006–2008, som dokumenterte manglende arbeidsavtaler og brudd på bestemmelser om lønnsforhold og arbeidstid.⁷⁰

⁶⁸ www.udi.no.

⁶⁹ *Nasjonen* 13.06.2007, www.nasjonen.no/landbruk/article2821450.ece; «Sosial dumping i fiskeindustrien», *Fri fagbevegelse* 03.07.08, www.frifagbevegelse.no/arbeidslivet/norge/article3648297.ece.

⁷⁰ Tariffnemndas vedtak om fastsettelse av forskrift om allmenngjøring av Overenskomsten for jordbruks- og gartnerinæringene 2008 – 2010, 16. november 2009.

Russiske ufaglærte og grensependlere

Den norske utlendingsforskriften har to egne bestemmelser som gjelder russiske borgere fra Barentsregionen i nord. Ufaglærte russiske arbeidstakere kan få oppholdstillatelse for inntil to år for å ta arbeid i de tre nordligste fylkene i Norge. Likeledes kan russiske arbeidstakere få oppholdstillatelse for å ta deltidsarbeid (grensependlere) i de samme fylkene. Det skal foretas en individuell arbeidsmarkedsvurdering i hvert enkelt tilfelle. Denne arbeidsinnvandringen er ment å være sirkulær, og oppholdstillatelsen danner ikke grunnlag for permanent opphold. Regjeringen har begrunnet disse særbestemmelsene for russiske borgere med at Russland er det eneste nabolandet vi ikke har felles arbeidsmarked med, og at bevegelse i arbeidskraften over grensen vil være viktig for å få til et mer omfattende samarbeid i området.⁷¹ Ordningen ble først etablert med sikte på å skaffe arbeidskraft til fiskeindustrien, men er nå utvidet til å gjelde alle næringer. I UDIs statistikk over ikke fornybare oppholdstillatelser gitt for arbeid til russere, framgår det at det i 2008 ble gitt 145 tillatelser som ikke var for sesongarbeid, mens det i 2009 ble gitt 63. Dette indikerer at ordningen benyttes, men i begrenset grad.

Fredskorpsets utvekslingsordninger

Fredskorpset har siden år 2000 vært et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, underlagt Utenriksdepartementet. Organisasjonens formål er å medvirke til å realisere norsk samarbeid med utviklingslandene, blant annet gjennom å «bidra til kontakt og samarbeid mellom enkeltpersoner, organisasjoner og institusjoner i Norge og utviklingsland».⁷² Som del av sin kjernevirksomhet skal Fredskorpset legge til rette for utvekslingsprogrammer for å sikre erfaringsutveksling og læring som kan bidra til tilbakeføring av kunnskap og erfaring til eget samfunn.

Fredskorpsets virksomhet er lagt opp rundt fire programlinjer. 1) Nord-sør-programmet er et profesjonsprogram med utveksling av arbeidstakere mellom virksomheter i nord og sør som har inngått et partnerskap. 2) Sør-sør-programmet er et tilsvarende program for virksomheter i sør. 3) Fredskorpset ung er et program for unge mellom 18 og 25 år. Programmet skal stimulere til læring og erfaringsutveksling, og bidra til forståelse for internasjonale spørsmål. 4) Helseutviklingsprogrammet ESTHER er et utvekslingsprogram for helsesektoren. Programmet har et faglig siktemål, der kompetanseoverføring til land i sør står sentralt. Under disse fire programlinjene finnes flere ulike utvekslingsordninger. Nord-sør-programmet og helseutvekslingsprogrammet

⁷¹ St.meld. nr. 18 (2007–2008), s. 207.

⁷² Instruks for Det norske fredskorpset (Fredskorpset), gitt ved kgl. resolusjon av 2. februar 2010, § 2.

ESTHER er de viktigste programmene som involverer sirkulær arbeidsinnvandring til Norge, og vil her utdypes nærmere.

Fredskorpsets viktigste oppgave i utvekslingsprogrammene er å legge til rette for, og støtte økonomisk, samarbeid mellom selvstendige partnere som har gjensidig utbytte av en utveksling. Under Nord-sør-programmet inngår virksomheter i Norge og virksomheter i sør et partnerskap for utveksling av kompetanse og personell i alderen 22–35 år.⁷³ Virksomhetene kan være offentlige institusjoner, frivillige organisasjoner, eller private foretak. Det er det enkelte partnerskapet som bestemmer målsettingen for utvekslingen, og som har ansvaret for planlegging, gjennomføring og rekruttering av personell. Dette skal bidra til jevnbyrdighet og likhet mellom nord og sør.

I gjennomsnitt er cirka 70 partnerskap og 170 enkeltdeltakere involvert i Nord-sør-programmet hvert år.⁷⁴ Det legges opp til at arbeidstakerne som kommer til Norge er her i ett til fire år. Fredskorpsets rolle er å veilede virksomheter som ønsker å inngå et partnerskap i hvordan partnerskapet og søkeprosessen bør legges opp. Planleggingsfasen er viktig for å få til en god utveksling, og tar vanligvis rundt et år. I planleggingen legges det opp til langsiktighet. Utvekslingen mellom partnerne bør ideelt sett skje tre til fem ganger og strekke seg over en periode opp mot ti år.

Fredskorpset mottar og behandler søknader. Det gis tilskudd til bolig, reise og noe arbeidsgodtgjørelse ut fra faste takster. Tilskuddet gis både til de som reiser ut og de som kommer til Norge. Etter hjemreise får deltakerne tilskudd til en måneds etterarbeid for å formidle erfaringer og kunnskaper til egen organisasjon. Øvrige kostnader må aktørene dekke selv.

Fredskorpset holder et tre ukers forberedelseskurs for de som reiser ut og de som kommer til Norge.

Et eksempel på en utvekslingsordning under Nord-sør-programmet er samarbeidet mellom Stord kommune og San Juan Comalapa (Guatemala), som har eksistert i over 15 år. Vennskapskommunene utveksler noen få mennesker hver vei med en varighet på ti måneder. Målene er å utvikle vennskap mellom kommunene, fremme toleranse og bidra til kontinuitet i arbeidet med et prosjekt om registrering av biologisk mangfold som foregår på skoler i Stord og Comalapa. Menneskene som kom til Stord fra Guatemala arbeidet blant annet med organisering av idrettsaktiviteter og med kulturskolen.⁷⁵

Helsenettverket ESTHER (Ensemble pour une Solidarité Thérapeutique Hospitalière En Réseau) ble etablert gjennom FN-samarbeidet og et fransk initiativ i 2001, og hadde kampen mot HIV og AIDS som sitt fremste mål. ESTHER er senere bygget

⁷³ Alle fredskorpsprosjekter skal involvere partnere i land i sør som står på DAC-listen Dette er en liste over land som i henhold til OECDs utviklingshjelps komité, the Development Assistance Committee (DAC), kan karakteriseres som utviklingsland.

⁷⁴ Fredskorpset *Annual report 2008*.

⁷⁵ Scanteam 2005.

ut som et europeisk nettverk til støtte for samarbeid og utveksling av helsepersonell.⁷⁶ Ansvaret for ESTHER-programmet i Norge ble overlatt til Fredskorpset i 2008, og det skal avsettes 10 millioner kroner årlig til samarbeidsarrangementer gjennom dette programmet.

Fredskorpset skal gjennom ESTHER-programmet bidra til å løse helsepersonell-krisen og nå tusenårsmålene knyttet til helse.⁷⁷ I det norske programmet er oppmerksomheten i hovedsak rettet mot tiltak som gagnar kvinner og barn. Fredskorpset gir støtte til institusjonssamarbeid gjennom personellutveksling mellom helseinstitusjoner i Norge og sør. Det er virksomhetene i Norge og i sør som selv inngår et partnerskap og utveksler personell mellom 22 og 35 år. Utvekslingen av helsepersonell har en varighet på alt fra seks måneder til tre år. I tillegg kan ESTHER-programmet støtte kortere besøk av nøkkelpersonell som del av mer langsiktige utvekslingsprosjekter, og innkjøp av utstyr dersom dette ikke utgjør en stor del av prosjektet. På samme måte som for Fredskorpsets andre utvekslingsprogrammer, består utvekslingen av et forberedelseskurs og en måned til etterarbeid med sikte på videreformidling av erfaringer.⁷⁸ Selv om utvekslingen av helsepersonell gjennom denne ordningen innebærer at helsearbeidere fra samarbeidsland er i arbeid i Norge, vil disse, blant annet på grunn av manglende språkkunnskaper, ikke ha norsk autorisasjon, og kan derfor ikke fylle stillinger som krever dette.

Fredskorpsets arbeid innebærer i hovedsak å legge til rette for utveksling av arbeidstakere mellom land for å fremme gjensidig kulturforståelse og kunnskapsoverføring. Programmene er ikke etablert for å bringe til veie etterspurt arbeidskraft. Institusjonene som deltar som partnere har gjerne et ideelt motiv eller et behov for kunnskap og kontakt som utgangspunkt for å delta.

Arbeidende gjest

Arbeidende gjest er en egen type oppholdstillatelse som kan innvilges til utlendinger som ønsker å få kunnskap om norsk landbruk og norsk kultur gjennom å delta i arbeid i landbruket inntil tre måneder. Det er en forutsetning at arbeidet er formidlet gjennom en godkjent organisasjon, og at det er sannsynlig at gjesten vil og kan returnere

⁷⁶ www.esther.fr.

⁷⁷ Tusenårsmålene er åtte mål med 18 delmål for fattigdomsbekjempelse, nedfelt i Tusenårserklæringen (Millennium Declaration) som ble vedtatt under Tusenårstoppmøtet (Millennium Summit) i FN i 2000.

⁷⁸ www.fredskorpset.no.

til hjemlandet sitt etter endt opphold.⁷⁹ Søknaden skal som hovedregel sendes fra hjemlandet. For EU/EØS-borgere gjelder det egne regler.

To organisasjoner er godkjent til å formidle arbeidende gjester, Biologisk-dynamisk Forening og Atlantis Utveksling. For å komme inn under ordningen med oppholdstillatelse som arbeidende gjest stilles det særskilte krav til arbeidsforholdet. Gjesten skal delta i det daglige arbeidet på en gård eller et gartneri, og skal fungere som en del av familien på gården. Arbeidet må bidra til at gjesten får kunnskap om norsk landbruk og norsk kultur. Regelverket er utformet for å hindre at gjesten blir satt til arbeid som ikke oppfyller formålet om å lære om norsk landbruk. En arbeidende gjest kan ikke arbeide mer enn 35 timer per uke og skal ha minst en og en halv dag sammenhengende fri i uken. I tillegg til kost, losji og hjemreise, skal gjesten ha en minimumslønn på 600 kroner netto i måneden.⁸⁰

Atlantis Utveksling

Atlantis Utveksling, som tilbyr formidling for arbeidende gjest i Norge, har mange ulike utvekslingsordninger omkring i verden som gir mulighet til å bo og arbeide i et annet land. Målet med ordningene er kulturutveksling og å fremme respekt og forståelse for andre kulturer. Årlig deltar omkring 1500 personer fra hele verden på de ulike utvekslingsprogrammene til Atlantis. Organisasjonen samarbeider med lokale organisasjoner i andre land det formidles til og fra, blant annet i Thailand, India, Ghana, Sør-Afrika, Namibia, Kina, Kambodsja, Guatemala og i Ecuador.

Atlantis' program Arbeidende gjest er for personer mellom 18 og 40 år, og er åpent for land i hele verden. Det er en forutsetning at gjesten behersker engelsk. Ungdom fra EU-land kan jobbe innenfor turistnæringen, mens ungdom fra resten av verden kun kan være arbeidende gjest i landbruket. En arbeidende gjest kan blant annet hjelpe til med bær- og fruktplukking, stell og mating av dyr, innhøsting av grønnsaker, lettere vedlikeholdsarbeid og annet forfallende arbeid på gården. Programmet presiserer overfor vertsfamiliene at ungdommene som kommer er innstilt på en blanding av jobb og ferie, og at det er viktig at vertsfamilien kan inkludere ungdommene i familieliv og sosiale aktiviteter, og at gjesten skal behandles som et familiemedlem.

Arbeidende gjest som formidles av Atlantis tilbys fri kost og losji og en kontraktsfestet sum lommepenger som p.t. utgjør 1000 kroner per uke. For ungdom som kommer fra EU-land kan oppholdet vare mellom to og seks måneder, mens ungdom fra resten av verden vanligvis har et opphold på mellom to og tre måneder.⁸¹

⁷⁹ Utlendingsforskriften § 6-22; www.udi.no.

⁸⁰ Retningslinjer fastsatt av UDI. www.udi.no/Sentrale-tema/Arbeid-og-opphold/Oppholdstillatelse-for-arbeid/Arbeidende-gjest-i-landbruket/.

⁸¹ www.mamut.net/atlantisu/subdet595.htm.

Det er hovedsakelig ungdom fra Europa som formidles gjennom Atlantis. Mange kommer fra Tyskland og Østerrike. Atlantis samarbeider med tilsvarende organisasjoner i utlandet for å sjekke kandidatenes språkkunnskaper, vandel og eventuelle referanser. Atlantis mener flere arbeidende gjester kunne vært formidlet fra tredjeland dersom det hadde gått raskere å søke om oppholdstillatelse.

Atlantis legger ned mye arbeid i å sikre at oppholdet for de arbeidende gjestene blir mest mulig i samsvar med ungdommenes forventninger. Partnerorganisasjonene i utlandet som har kontakt med ungdommene før de kommer til Norge, blir invitert med for å besøke verter i Norge, slik at de på best mulig måte kan formidle hvordan forholdene er der ungdommene skal oppholde seg. Det kan være snakk om klima, beliggenhet i forhold til by og tettsted eller tilbudet av fritidsaktiviteter i nærmiljøet. Atlantis arrangerer også sosiale og kulturelle treff for utenlandsk ungdom som jobber som arbeidende gjest eller au pair i Norge. Eksempel på dette er kulturkvelder, besøk på museene på Bygdøy eller besøk på Stortinget. Atlantis tegner forsikring for alle personer som formidles gjennom programmet Arbeidende gjest.⁸²

Biologisk-dynamisk Forening

Biologisk-dynamisk Forening er den andre organisasjonen som har rett til å formidle kandidater innenfor ordningen arbeidende gjest. Foreningen ble stiftet i 1950, og arbeider i dag for å spre kunnskap og interesse for den biologisk-dynamiske jordbruksmetoden, ernæringsspørsmål og naturforvaltning satt inn i en helhetlig kulturell sammenheng. Biologisk-dynamisk Forening samarbeider med Oikos – Økologisk Norge, som er en landsdekkende medlemsorganisasjon for både produsenter og forbrukere. Oikos arbeider for å fremme idégrunnlag og produksjon i økologisk landbruk.

Biologisk-dynamisk Forening har en liten administrasjon og tar seg først og fremst av formidling av kontakt mellom personer som ønsker å være arbeidende gjest og de enkelte gårdsbrukene som tar imot gjestene. Det er de enkelte gårdene som inngår avtale med den arbeidende gjesten, og foreningen tar ikke betalt for formidlingen. Foreningen har laget en standard kontraktsmal som den anbefaler gårdene å benytte overfor de arbeidende gjestene. Det er foreningen som er ansvarlig overfor UDI med hensyn til at lovens regler om arbeidsforhold og oppholdets lengde overholdes.

Biologisk-dynamisk Forening formidler både arbeidende gjest og praktikanter. Organisasjonen har ingen oversikt over antallet formidlinger av arbeidende gjest, men mener det er svært få, om noen, som i dag kommer fra land utenfor EU/EØS-området.

⁸² Informasjon om Atlantis' formidlingsordninger er gitt i intervju med daglig leder Anne Haugen Tronvoll 28.04.10.

Praktikant

Praktikantordningen er en ordning som gir grunnlag for oppholdstillatelse dersom man kommer til Norge for å få opplæring i et yrke. I 2009 ble det gitt 347 oppholdstillatelseter til praktikanter.⁸³ Ved inngangen til 2010 ble regelverket endret slik at søkere etter fra og med 2010 ikke kan ha fullført en fagutdanning når de søker om praktikantopphold. Oppholdet i Norge skal være relevant for yrkesutdanningen og ha vesentlig betydning for kompetansen. Det stilles også krav til at det er sannsynlig at praktikanten vil og kan returnere til hjemlandet sitt etter endt opphold. Arbeidet skal som hovedregel være et heltidsarbeid, og lønnen skal være i samsvar med gjeldende tariffavtale, regulativ eller normallønn, det vil si det som er normalt for stedet og yrket.

Inntil endringene i regelverket ble iverksatt, ble praktikantordningen ofte brukt av større internasjonale selskaper som ønsket å ta inn praktikanter for en viss tid for opplæring i organisasjonen. Disse hadde i mange tilfeller fullført sin utdanning når de kom til Norge, og vil etter den nye ordningen kunne falle utenfor. Bakgrunnen for denne nye begrensningen var å forhindre at faglærte arbeidstakere tilbys lønnsvilkår som ligger under det nivået som ellers kreves for faglærte. En praktikant som er faglært eller har annen høyere utdanning, skal gis oppholdstillatelse etter bestemmelsen som gjelder faglærte.

For øvrig brukes praktikantordningen innenfor landbruksnæring og gartnerier.

Biologisk-dynamisk Forening

Biologisk-dynamisk Forening er en av organisasjonene som bidrar til å formidle praktikanter til Norge. Disse tas opp i programmet Arbeid på økologisk gård (APØG), som er et samarbeidsprosjekt mellom Biologisk-dynamisk Forening og Oikos – Økologisk Norge. Målsettingen er å gi ungdommer gode erfaringer, spennende kunnskaper om naturen og viktige opplevelser. Møtet mellom norske og utenlandske praktikanter skal gi økt kulturforståelse. Foreningen avholder hvert år fem praktikantseminarer eller samlinger, som løper over fire dager. Hvert seminar tar opp forskjellige praktiske og teoretiske spørsmål om dagliglivet på en gård, landbruk, astronomi, kultur, naturopplevelser og sosialt samvær.⁸⁴

De aller fleste som kommer som arbeidende gjest er fra Europa. Antallet praktikanter har gått ned de siste årene og utgjør i dag rundt 20 nye per år. En til to personer blant disse kan komme fra tredjeland. Organisasjonen har drevet med formidling av praktikanter siden 1970-tallet. Formidlingen er gratis, og organisasjonen har ikke

⁸³ UDIs årsstatistikk 2009.

⁸⁴ www.biodynamisk.no/utdanning/apog.html.

budsjett for markedsføring eller kontakt med andre organisasjoner i utlandet. Ordningen skal etter planen evalueres innen august 2010.⁸⁵

Tidligere har flere praktikanter blitt formidlet gjennom Biologisk-dynamisk Forening, men interessen på gårdene for å ha praktikanter har gradvis blitt svekket. Organisasjonen mener et økende krav til effektivitet i landbruket kan være en årsak. Gårdene har behov for arbeidskraft, men har ikke mye tid til å lære opp ungdommer som ikke har kompetanse i landbruksarbeid. Det gjør at gårdene ikke har råd og tid til å ta inn praktikanter og arbeidende gjester. Praktikantenes lønn har ikke vært registrert som et problem. Når det gjelder søkere fra tredjeland opplever imidlertid organisasjonen saksbehandlingstiden hos UDI som et problem.

Au pairordningen

Au pairavtalen, The European Agreement on «au pair» Placement, ble underskrevet av Europarådet i 1969, og ratifisert av Norge i 1971. Den opprinnelige hensikten med aupairordningen var å regulere den økende mobiliteten av unge mennesker i Europa som rådet erkjente skapte sosiale og juridiske utfordringer.⁸⁶ Termen «au pair» betyr «på like fot», og ordningen er utformet for å fremme kulturutveksling og egenutvikling hos unge mellom 18 og 30 år. Au pairordningen gir utlendinger mulighet til å komme til Norge og lære norsk språk og kultur å kjenne. De bor hos en norsk vertsfamilie som sørger for kost, losji og lommepenger/lønn. Vertsfamilien får hjelp til barnepass og lettere husarbeid. Oppholdstillatelse for au pair kan gis for til sammen to år.

De norske reglene for au pair er utformet av Utlendingsdirektoratet.⁸⁷ I 2007 ble det gjennomført enkelte endringer i ordningen for å bedre au parenes stilling. Endringene innebar å øke au parenes månedlige utbetalinger fra NOK 3000 til NOK 4000 og pålegge vertsfamilien å betale for språkkurs. Det ble også innført en standardkontrakt og en økning av oppsigelsestiden fra 14 dager til en måned.⁸⁸ I dag er minimumsgrensen for lønn/lommepenger dermed 4000 kroner brutto per måned, og en au pair skal ikke jobbe mer enn 30 arbeidstimer per uke, normalt inntil fem timer per dag. Arbeid utover dette er ikke tillatt, selv mot ekstra betaling. Au pairen har ikke lov til å arbeide for andre arbeidsgivere eller privatpersoner, skal bo i vertsfamiliens bolig der han/hun skal

⁸⁵ Informasjon om Biologisk-dynamisk Forening er gitt i intervju med Erik Evenrud, 10.05.10.

⁸⁶ European Agreement on "au pair" Placement, Strasbourg, 24.XI.1969.

⁸⁷ RS 2010-102, Saksnummer: 09/4767, 1. januar 2010.

⁸⁸ Øien 2009:24.

ha sitt eget rom, og har rett til fritid og ferie. Au pairen skal også ha mulighet til å delta i norskopplæring betalt av vertsfamilien med inntil 6000 kroner per år.

Au pairordningen har lange tradisjoner internasjonalt. For Norges del har den fram til slutten av 1990-tallet hovedsakelig vært brukt av norske ungdommer som har reist ut som au pair i andre land. Men fra primært å ha vært et senderland, har Norge i økende grad blitt et mottakerland for au pairer, spesielt for personer fra Øst-Europa og Asia. Au pairordningen øker i omfang både i Norge og i Europa.⁸⁹

Tabell 2 viser antallet nye oppholdstillatelser og fornyelser gitt til au pairer i Norge i perioden 2000 til 2008. I denne perioden steg antallet au pairtillatelser fra 691 til 2860. Det er en markant nedgang i au pairer fra Ukraina, Russland, Polen, Litauen, Latvia og Sri Lanka fra 2007 til 2008, samtidig som det har funnet sted en økning i au pairer fra blant annet land som Filippinene, Vietnam, Thailand og Kina i samme perioden.

Tabell 2 Oppholdstillatelser (nye tillatelser og fornyelser) til au pairer i Norge gitt i perioden 2000-2008 fordelt på land. Kilde: Øien 2009:21 table 3; UDI årsrapport 2009.

Land	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Filippinene	78	89	107	213	344	663	959	1588	2090	1328
Ukraina	20	28	42	81	132	252	291	229	157	67
Thailand	7	9	17	28	29	42	53	91	97	53
Russland	76	76	59	84	95	147	148	131	74	29
Peru	5	11	15	15	25	50	49	47	50	35
Indonesia	3	5	7	8	11	16	28	42	41	22
Brasil	5	5	4	10	23	32	35	49	38	15
Vietnam	1	1	1	6	8	7	15	18	29	33
Kina	8	13	7	14	16	18	16	22	28	14
Polen	58	123	167	167	138	110	70	54	23	1
USA	12	7	9	22	24	18	13	15	16	15
Romania	45	61	83	138	161	154	105	56	14	9
Tidligere Serbia og Montenegro	4	8	12	12	16	20	18	14	13	7
Hviterusland	6	9	17	36	53	59	31	20	12	3
Bulgaria	13	15	29	41	50	39	19	9	4	3
Estland	47	94	93	68	35	28	19	5	4	0
Litauen	77	166	217	208	149	67	37	20	3	1
Tsjekkia	18	23	19	36	29	25	8	4	2	1
Latvia	73	98	90	95	58	46	19	8	2	0
Sri Lanka	27	24	29	34	44	45	37	14	1	1
Slovakia	33	42	36	24	14	6	8	7	0	0
Andre land	73	90	106	157	166	179	194	186	143	73
Totalt	691	1004	1173	1514	1631	2035	2189	2651	2860	1710

⁸⁹ Bikova 2008.

Au pairordningen i Norge ble gjenstand for evaluering i 2009. I rapporten *On equal terms? An evaluation of the Norwegian au pair scheme* gir Cecilie Øien en evaluering av hvorvidt ordningen fungerer i tråd med det opprinnelige formålet, og hvorvidt endringene fra 2007 har vært vellykkede. Videre legges det fram forslag til tre ulike strukturendringer for au pairordningen.

Et sentralt tema for rapportene er konflikten om hvorvidt au pairordningen er en kulturutveksling eller en ordning for arbeidsmigrasjon. Øien deler motivasjonene blant au pairene i to kategorier: de som ønsker å oppleve kulturutveksling, og de som ønsker å arbeide og eventuelt sende penger tilbake til familien i hjemlandet. Filippiniske au pairer uttrykker i hovedsak at de er motivert av den jobbmuligheten au pairutvekslingen innebærer.⁹⁰ Imidlertid er det ikke nødvendigvis en konflikt mellom disse motivasjonene, ifølge Øien. Kulturutvekslingen er gjerne en tilleggsmotivasjon for de som ser på det å være au pair som arbeid.⁹¹ Vertsfamilienes motivasjoner for å få au pair er stort sett at de ønsker å løse konflikt mellom jobb, egne behov og familien. Fra familienes synspunkt er au pairenes funksjon å skape fleksibilitet i en hverdag preget av tidsklemma.⁹²

Atlantis Utveksling

Bare vel 200 av de over 1700 oppholdstillatelsene som ble gitt til au pairer i 2009 ble formidlet gjennom Atlantis Utveksling.⁹³ Tallene viser at det bare er en liten brøkdel av au pairplasseringene som formidles gjennom et byrå. Atlantis formidler både au pairplasseringer for nordmenn i utlandet og for utlendinger som kommer til Norge. Au pairer som kommer til Norge gjennom Atlantis er fra land som Thailand, Russland, Ukraina og Kenya. Atlantis formidler ikke au pairer fra Filippinene, fordi myndighetene i Filippinene ikke har ønsket dette.⁹⁴

Atlantis mener intensjonene bak au pairordningen er svært gode, og forsøker å oppfylle disse gjennom de formidlingene de har ansvaret for. Byrået arrangerer norskkurs, nettverksmøter en gang i måneden, og ser til at kontrakten au pairene inngår er i orden. For unge mennesker som kommer fra land utenfor Europa kan det være begrenset med utreisemuligheter. Gjennom au pairplasseringen får de en utenlandserfaring som er

⁹⁰ Øien 2009:70.

⁹¹ Øien 2009:51.

⁹² Øien 2009:80.

⁹³ Informasjon om Atlantis' formidlingsordninger er gitt i intervju med daglig leder Anne Haugen Tronvoll 28.04.10.

⁹⁴ Siden 1997 har det vært et forbud mot å reise som au pair fra Filippinene til Norge (og Sveits). Dette forbudet er under avvikling. www.norway.ph/Embassy/visainfo/news/uklarheter/.

ganske unik, og de kommer tilbake til hjemlandet med kompetanse som kan hjelpe dem på arbeidsmarkedet.

Hensikten med å reise til Norge som au pair varierer. Noen kommer for å tjene penger, men mange kommer for den kulturelle opplevelsens skyld. Gjennom en samarbeidende organisasjon i søkerens hjemland gjennomfører Atlantis Utveksling intervjuer med alle søkere, sjekker språk gjennom språktester, og finner ut hvilke forventninger søkerne har til oppholdet.

Atlantis tar et formidlingsgebyr av vertsfamiliene på 4300 – 4600 kroner. Det dekker alle offentlig tjenester. Søkerne betaler ikke til Atlantis, men kan bli nødt til å betale for tester og liknende som gjennomføres i hjemlandet av en samarbeidende organisasjon. Atlantis sjekker at dette ikke overstiger 500 US dollar per formidling.

Atlantis peker på at saksbehandlingstiden for oppholdstillatelse for borgere fra tredjeland kan være med på å begrense antallet au pairer fra disse landene. Vertsfamilier som gjerne vil ha en au pair er ikke alltid forberedt på å vente mange måneder på at en søknad om oppholdstillatelse skal behandles. Dersom det er tilgjengelige au pairer fra Europa, blir disse da gjerne foretrukket.

Atlantis Utveksling er medlem av den internasjonale organisasjonen for au pair-utveksling IAPA (International Au Pair Association). IAPA har medlemsorganisasjoner fra hele verden, som danner et nettverk Atlantis bygger sitt samarbeid på. Atlantis samarbeider ikke med rene arbeidsformidlingsbyråer som ikke er kvalifisert til å bli medlem i IAPA.

5 Virkninger av sirkulær migrasjon

Sirkulær migrasjon har virkninger både for avsenderland og for mottakerland. Migrasjon vil også innebære et viktig valg i livet for den som migrerer. Virkningene for de ulike aktørene og landene som er involvert i migrasjonsstrømmer vil være forskjellige, og interessen knyttet til sirkulær migrasjon vil variere. For avsenderland er utviklingsperspektivet sentralt. Utvikling kan skapes gjennom at migranten sender penger hjem, men også gjennom den kunnskap og de ideene migranten kan ta med seg tilbake til hjemlandet. I mottakerlandet vil migrasjonen kunne ha virkninger i arbeidsmarkedet. Stor etterspørsel etter arbeidskraft fremmer migrasjon. Men ikke alle virkninger oppleves som positive. Frykten for at migrasjonen skal få ødeleggende virkninger på lønns- og arbeidsforholdene i mottakerlandet har fått de europeiske landene som tar imot arbeidskraft fra tredjeland til å forsøke å regulere innvandrernes lønns- og arbeidsforhold. Det har også vært diskutert i hvilken grad økt innvandring fører til økt bruk av velferdstjenester eller om det styrker det økonomiske grunnlaget for velferdstjenestene og dermed bidrar positivt.

For individet som tar arbeid i et annet land vil virkningene være sammensatte. Velstand og utvikling i hjemlandet vil ha betydning, samtidig som arbeidet og arbeidsforholdene i det nye landet er det som gir grunnlag for migrasjonen. Samtidig vil de personlige og individuelle forholdene knyttet til språk, familie, tilhørighet og sosiale og politiske rettigheter, virke inn på hvordan individet opplever det å være arbeidsvandrer.

I det følgende presenterer vi noe av den kunnskapen som finnes om sirkulær migrasjon, og ulike perspektiver som kommer fram i forskningen.

Migrasjon og utvikling

Debatten om migrasjon og utvikling handler om hvorvidt forflytning av fattige mennesker til rike land fører til utvikling eller ikke. Noen entydig definisjon av utvikling finnes ikke. I debatten om utvikling har økonomisk vekst i form av økende BNP vært et sentralt mål, men også individets opplevelse av frihet og retten til utdanning

og sosial trygghet har vært elementer som er trukket inn i forsøk på å definere hva utvikling er.⁹⁵

I de senere år er det rettet stor oppmerksomhet mot pengeoverføringer (remittances) som følger i kjølvannet av migrasjon. De fleste migranter overfører betydelige summer til slekt og venner i opprinnelseslandet. Verdensbanken har beregnet at pengeoverføringer til utviklingsland var på omkring 338 milliarder US dollar i 2008, og anslår en nedgang til 317 milliarder US dollar i 2009.⁹⁶ Det er antatt at disse pengeoverføringene har en klar positiv effekt på reduksjon av fattigdom i mottakerfamilier.⁹⁷ Det er likevel mer usikkert om pengeoverføringene stimulerer den økonomiske veksten. Det er pekt på at migrantenes familier som mottar pengeoverføringer primært lar pengene inngå i husholdningen, og dermed til forbruk framfor investeringer.⁹⁸ En undersøkelse publisert av IMF (International Monetary Fund) drøfter teorier om sammenhengen mellom overføringer og økonomisk vekst. Den konkluderer med at det ikke er noen slik effekt: «The results show that, at best, workers' remittances have no impact on economic growth.»⁹⁹

I en artikkel for International Migration Institute og universitetet i Oxford gjennomgår Hein de Haas både den teoretiske og politiske debatten om migrasjon og utvikling, og sammenhengene mellom disse. Debattene analyseres i lys av migrasjonsteori spesielt og samfunnsvitenskapelig teori mer generelt.¹⁰⁰

Ifølge de Haas har den teoretiske og politiske debatten om migrasjon og utvikling beveget seg mellom optimistiske og pessimistiske trender fra etterkrigstiden og fram til i dag. 50- og 60-tallet var dominert av utviklingsoptimistiske perspektiver, mens strukturalistisk og neomarxistisk pessimisme og skeptisisme var rådende på 70- og 80-tallet. Deretter fulgte en periode preget av «new economics of labour migration», «livelihood»-tilnærminger og «den transnasjonale vendingen» i migrasjonsstudier på 90-tallet. Siden år 2000 har de optimistiske perspektivene igjen vært rådende.¹⁰¹

de Haas mener teori- og kunnskapsutviklingen om migrasjon og utvikling har gått i sprang, og ikke kan forstås som kumulativ. Vi sitter dermed igjen med en rekke ulike perspektiver og forskningsresultater, som ikke gir et integrert bilde. de Haas advarer

⁹⁵ SOU 2010:40 viser til Amartya Sens definisjon, Sen 1999.

⁹⁶ web.worldbank.org.

⁹⁷ NOU 2008:14.

⁹⁸ Dayton-Johnson mfl. 2009.

⁹⁹ Barajas, A. et al. 2009:1.

¹⁰⁰ de Haas 2008:3.

¹⁰¹ de Haas 2008:48.

derfor mot å akseptere ukritisk den positive holdningen til migrasjon og utvikling som preger dagens forskning, og mener den har en sterk ideologisk dimensjon.

I en artikkelsamling redigert av Castles og Wise settes søkelyset på migrasjon og utvikling.¹⁰² Den røde tråden er perspektiver fra land i Sør og hvilke konsekvenser migrasjon har for utvikling. Hoveddelen er skrevet med utgangspunkt i situasjonen i fem store migrasjonsland: Filippinene, India, Tyrkia, Mexico og Marokko. Artikkene ser på de spesifikke erfaringene de nevnte landene har fått av å være emigrasjonsland de siste 50 årene. Videre sammenliknes de ulike erfaringene fra de respektive landene med hverandre.

I artikkelsamlingen drøfter forfatterne hvorvidt migrasjon fører til utvikling eller ikke, og både utviklingsoptimistiske og utviklingspessimistiske argumenter belyses. Bokas mange forfattere bidrar til å vise et mangfold av synspunkter. Konklusjonen legger redaktørene et sted i midten: Migrasjon gir et stort potensial for utvikling, men vilkårene for å realisere dette potensialet er komplekse og vanskelige.¹⁰³

En liten artikkel av Philippe Fargues retter oppmerksomheten særskilt mot sirkulær migrasjon. Fargues tar utgangspunkt i erfaringer fra landene øst og sør for Middelhavet, og analyserer sirkulær migrasjon i et utviklingsperspektiv. Artikkelen tar for seg hvordan sirkulær migrasjon kan defineres og måles, hvordan det kan bidra til utvikling i senderlandene, og hvordan man politisk kan legge til rette for slik migrasjon. Sentralt i artikkelen står Fargues' seks kriterier for utviklingsfremmende sirkulær migrasjon.¹⁰⁴ Disse viser til sentrale tema i debatten om utfordringer knyttet til arbeidsmigrasjon:

- Being temporary: periods of stay are limited in duration;
- Being renewable: several periods are possible;
- Being circulatory: freedom of movement between source and host countries is fully-enjoyed during each period of stay;
- Being legal;
- Being respectful of the rights of migrants;
- Being managed in order to match labour demand in one country with supply from another country

Vi ser at Fargues både legger vekt på selve migrasjonen og dens karakter og tar med forhold knyttet til migrantens juridiske og rettighetsmessige stilling. I tillegg vektlegger han at migrasjonen skal være knyttet til arbeidskraftbehov i mottakerlandet.

¹⁰² Castles and Wise 2008.

¹⁰³ Castles and Wise 2008:257.

¹⁰⁴ Fargues 2008:2.

I 2008 la et offentlig utvalg fram en utredning om hvordan Norge kan bidra til utvikling i fattige land.¹⁰⁵ Et avsnitt i denne utredningen er viet migrasjon. Utredningen framholder at arbeidsmigrasjon er et gode for den enkelte migrant, mens den for makrosamfunnet i avsenderlandet kan ha både positive og negative konsekvenser.¹⁰⁶ Arbeidsmigrasjon blant ufaglærte trekkes fram som mer utviklingsfremmende enn arbeidsmigrasjon blant faglærte og høyt utdannede. Grunnen til dette er at ufaglærte migranter sender mer penger hjem, og at arbeidsledigheten trolig reduseres i avsenderlandet når ufaglærte migrerer. Migrasjon blant faglærte og høyt utdannede assosieres gjerne med tap av kompetanse (hjerneflukt) i avsenderlandet. Utvalget peker på at arbeidsmigrasjonen kan ha negative konsekvenser som stigende valutakurs i senderlandet, økte forskjeller mellom migranter og ikke-migranter, og mangel på insentiver til å jobbe for familiemedlemmer som får overført penger fra utlandet.

Utvalget la fram forslag til tiltak for å forbedre migrasjonspolitikken i Norge. Den foreslo å legge til rette for mer migrasjon, blant annet ved å åpne opp for arbeidsinnvandring blant ufaglærte fra land utenfor EØS-området. Utvalget ville også gjøre det enklere og billigere å overføre penger til hjemlandet.¹⁰⁷

Oppsummeringsvis kan vi si at mye forskning støtter antakelsen om at migrasjon har positive effekter når det gjelder å redusere fattigdom. Volumet på de økonomiske overføringene fra arbeidstakere som jobber i utlandet og som sender penger til familie i hjemlandet, er betydelig, og en viktig internasjonal valutastrøm. Mange land har derfor satset aktivt for å eksportere arbeidskraft til arbeidsmarkeder i andre land og verdensdeler. I hvilken grad dette skaper utvikling i avsenderlandene, er det mer uenighet om.

Særskilt om midlertidige arbeidsprogrammer

Midlertidige arbeidsprogrammer for både faglært og ufaglært arbeidskraft er ulikt strukturert fra land til land. Varighet av oppholdet avhenger av arbeidet som tilbys. Vanligvis varer disse programmene under et år, spesielt i landbrukssektoren. Kriterier knyttet til arbeidskontrakt og lønnsnivå er også ofte innbakt i disse programmene. Et viktig prinsipp ved slike programmer er å sikre karakteren av midlertidighet, altså å unngå at arbeidsmigrantene blir værende i mottakerlandet etter endt arbeidsopphold. Slike midlertidige arbeidsprogrammer dekker en svært heterogen gruppe arbeidsmigranter, både med varierende utdanningsnivå og motivasjon for migrasjon. De fleste av menneskene som er en del av disse programmene er lavt utdannet, med få eller

¹⁰⁵ NOU 2008:14.

¹⁰⁶ NOU 2008:14:140. Komitémedlem Kristian Norheim (Frp) støttet ikke komiteens synspunkter.

¹⁰⁷ NOU 2008:14:155. Ikke alle forslag fikk støtte fra hele komiteen.

ingen kvalifikasjoner. Sesongarbeidere er den største kategorien av slike midlertidige arbeidsprogrammer.

Bilaterale avtaler gjør opprinnelseslandet (avsenderlandet) til en aktiv aktør og deleier i slike midlertidige programmer, og kan dermed bidra til å få dem til å fungere. Blant mottakerland har Tyskland, Spania, Italia, Canada, Frankrike og New Zealand åpnet sine midlertidige arbeidsprogrammer for utvalgte land som de samarbeider med.

Såkalte Working Holiday-programmer er først og fremst myntet på unge mennesker med kulturutveksling for øyet, og de er åpne for land innenfor EU/EØS/OECD. De fleste av disse Working Holiday-programmene er et resultat av bilaterale avtaler innenfor kulturutvekslingsprogrammer. Disse programmene er vanligvis begrenset til personer under 30 år, og oppholdet varer sjelden lenger enn et år. Arbeidsforholdet er ikke tiltenkt å bli permanent. USA og Australia er de landene som mottar flest personer innenfor Working Holiday-programmer, med henholdsvis 309 951 og 113 935 personer på slike ordninger i 2006.¹⁰⁸

Det er svært vanskelig å måle hvilken effekt midlertidige arbeidsprogrammer har på utviklingen i avsenderlandene. Virkningen av programmene avhenger av flere faktorer, ikke minst utformingen av og karakteren til selve programmet. Samtidig løser ikke én type program alle utfordringer. Både i spørsmål om rekruttering av arbeidskraft, kompetansutvikling, lønnsnivå og hjemsending av penger, samt i forhold knyttet til returnering, vil ulike programmer kunne gi ulike utviklingsmuligheter. Programmene må også tilpasses ulike grupper. Dette gjelder spesielt skillet mellom faglært og ufaglært arbeidskraft.¹⁰⁹

En viktig kritikk mot tidligere ordninger, spesielt europeiske ordninger fra 1960-årene, er at de ble permanente framfor midlertidige. Diskusjoner om midlertidige arbeidsprogrammer i dag dreier seg derfor ofte om å sikre at arbeidsmigrantene returnerer til opprinnelseslandet etter endt arbeidsopphold. For å sikre migrantenes retur har det vært foreslått å ta i bruk ulike økonomiske virkemidler, såkalte «financial security bonds» eller «levies». Disse kan enten betales av arbeidstakeren eller av arbeidsgiveren.¹¹⁰ Innvandringen av ufaglært arbeidskraft kan for eksempel bremses ved å legge en skatt eller avgift på bruken av utenlandsk arbeidskraft, samtidig som inntektene en slik ordning vil generere, kan brukes på å stimulere retur eller bedre betingelsene for integrering dersom immigranten velger å bli værende i landet. Andre økonomiske virkemidler som kan øke midlertidige arbeidsmigranternes tilbøyelighet til å returnere, kan være ulike former for spareordninger. Dette kan være tvungen sparing,

¹⁰⁸ OECD 2008.

¹⁰⁹ Barber mfl. 2005.

¹¹⁰ Denne tilnærmingen er benyttet i midlertidige arbeidsprogram i Hellas, Singapore og Israel.

der immigrantene betaler en andel av lønnen inn på en sparekonto som kun kan innløses ved retur til opprinnelseslandet, eller det kan være tilbakeføring av trygdeinnbetalinger, enten direkte til arbeidstaker eller til en tilsvarende trygdeforvaltning i opprinnelseslandet.¹¹¹ Litteraturen peker ikke i noen klar retning når det gjelder hvorvidt slike økonomiske forslag er gunstige for utvikling og involverte aktører.¹¹²

En rapport fra OECD foreslo i 2006 at utviklingsvennlige midlertidige arbeidsprogrammer burde være mer fleksible. De eksisterende programmene er for rigide, påpekte rapporten, med bestemt oppholdstid og usikre utsikter for retur, og arbeidstakere bindes gjerne til konkrete arbeidsgivere. Dette er ifølge rapporten ikke fruktbart for utvikling.¹¹³ Andre eksperter, som Martin Ruhs, har pekt på at typiske midlertidige kontrakter ikke har lang nok varighet til å virke utviklingsfremmende og sikre at migranter kan «generate the net financial gains necessary to make migration financially worthwhile».¹¹⁴ Arbeidsmarkedsøkonom Ruhs mener at Storbritannias ettårige arbeidstillatelser som ble utstedt til migranter i lavtlønnsyrker ikke ga arbeiderne tilstrekkelig tid. Det finnes eksempler på studier som viser at det er lite sannsynlig at migranternes retur etter en kort periode vil bidra til utvikling. Dette gjelder spesielt for lavtlønnede og ufaglærte arbeidsmigranter eller migranter som ikke klarte å integreres i mottakerlandet. Studier finner større utviklingspotensial for returnerte migranter som hadde vært i mottakerlandet i en lengre periode og spart penger.¹¹⁵ Økonom Catherine Barber har framsatt samme problemstilling. I tillegg er ufaglært arbeidskraft sårbar overfor utnyttning og dårlige arbeidsforhold. Utvidelse av varigheten av midlertidige arbeidsprogrammer kan bidra til bedre å sikre arbeidsmigrantenes rettigheter i arbeidslivet:

«Migrants on time-limited schemes (in the UK) may not qualify for certain employment rights, e.g. those on contracts of 12 months or less do not have the right to sue for unfair dismissal».¹¹⁶

¹¹¹ Martin 2003:28.

¹¹² Agunias 2007.

¹¹³ Katseli mfl. 2006a.

¹¹⁴ Ruhs 2005:19.

¹¹⁵ Levitt og Sørensen 2004.

¹¹⁶ Barber mfl. 2005:10.

Sirkulær migrasjon og arbeidsmarkedet

En forutsetning for at sirkulær migrasjon skal ha direkte konsekvenser for arbeidsmarkedet er at det dreier seg om arbeidsmigrasjon. Arbeidsmigrasjon styres i stor grad av tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft. Når det gjelder faglært og høyt utdannet arbeidskraft vil industrilandenes evne til å betale for arbeidskraften kunne skape en ubalansert konkurranse om kompetansen, og resultere i uønsket hjerneflukt. I tilfeller som gjelder ufaglært arbeidskraft vil senderland ofte få avhjulpet et arbeidsoverskudd, mens industrialiserte land kan få tilgang på mer arbeidskraft, som i mange tilfeller også vil være billig arbeidskraft. Tilgang på arbeidskraft vil dermed kunne være et gode for et mottakerland, men påvirker samtidig de nasjonale systemene for regulering av lønns- og arbeidsforhold. Dette kan føre til økt arbeidsledighet i det innenlandske arbeidsmarkedet, økt press på lønninger, og til arbeidstakergrupper som får forringede sosiale og økonomiske rettigheter. Dette er bakgrunnen for at diskusjonen om beskyttelse av de nasjonale arbeidsmarkedene har en sentral plass når spørsmålet om arbeidsmigrasjon drøftes i de fleste europeiske land. Både EU-regelverket og nasjonal lovgivning i EU-landene har bestemmelser som er utformet for å beskytte arbeidsmarkedene og de lokale lønns- og arbeidsforholdene.

Human Development Report gis ut hvert år og retter oppmerksomheten mot ulike temaer knyttet til menneskelig utvikling. Rapporten for 2009 er i sin helhet viet temaet migrasjon og menneskelig utvikling, og ser på friheten til å kunne flytte på seg som en menneskerettighet og dermed som en del av grunnlaget for menneskelig utvikling. Rapporten argumenterer for at migrasjon har potensial for utvikling, og oppfordrer land til å liberalisere migrasjonspolitikken, særlig overfor ufaglært arbeidskraft.¹¹⁷

Rapporten gjennomgår hvordan migrasjon kan ha konsekvenser for arbeidsmarkedet og konkluderer med at de fryktede effektene ikke er så store. Både OECD-rapporter og europeiske undersøkelser viser at aggregerte effekter på lønnsnivå er små.¹¹⁸ Migrasjon kan likevel ha effekt på lønnsnivå i deler av arbeidsmarkedet, ikke minst i arbeidsmarkedet for innvandrere selv. Forskning klarer heller ikke å påvise en systematisk sammenheng mellom innvandring og arbeidsledighet, påpeker Human Development Report. Også dette kan skyldes at arbeidsmarkedet er segmentert, og at innvandrere ofte må ta jobber det er liten etterspørsel etter i det nasjonale arbeidsmarkedet. En arbeidsmarkedseffekt av dette kan være at yrkesdeltakelsen blant kvinner i mottakerlandet øker, fordi billig barnepass gjør det lettere å gå ut i jobb dersom man har små barn. Slike effekter forutsetter at det offentlige tilbudet av barnepass er utilstrekkelig og at man aksepterer et arbeidsmarked med betydelige lønnsforskjeller.

¹¹⁷ Klungman 2009:96–108.

¹¹⁸ Klungman 2009:85 f.

I Norge har sosiologen Ottar Brox argumentert for at arbeidsinnvandring av ufaglærte er en god løsning verken for det norske arbeidskraftbehovet eller fattigdomsproblemet. Grunnen til dette er, ifølge Brox, at fordelene ikke veier opp for de negative konsekvensene av slik migrasjon. I boka *Arbeidskraftimport* argumenterer Brox i hovedsak for at ufaglært arbeidsinnvandring har uheldige konsekvenser for Norge, men han peker også på at slik migrasjon kan ha negative konsekvenser for senderland. Brox hevder at økt arbeidsinnvandring vil føre til at arbeidsgivere får større makt på bekostning av arbeidstakerne når tilbudet av arbeidskraft øker. Dette vil kunne gi dårligere lønns- og arbeidsforhold. Brox frykter også at velferdsstatens sosiale ytelser vil kunne svekkes når lønns- og arbeidsforhold generelt svekkes. Et tredje argument mot økt arbeidsinnvandring er at utvikling fremmes bedre gjennom å flytte industri enn å flytte arbeidskraft. Ifølge Brox er det mer utviklingsfremmende for fattige land at næringene flytter til de fattige landene, enn at innbyggerne flytter til de rike landene. Tekstilindustrien er et eksempel på at en ulønnsom næring i Norge har skapt vekstmuligheter i fattige land.¹¹⁹

Svenske utredninger

I 2006 la en offentlig komité fram en utredning om arbeidskraftinnvandring til Sverige.¹²⁰ I utredningen drøfter komiteen konsekvensene av økt arbeidsinnvandring for mottakerlandet Sverige. Mange av synspunktene har relevans også for sirkulær arbeidsvandring.

Innvandrerens rettigheter på arbeidsmarkedet vil, som for andre arbeidstakere, være regulert av ansettelsesavtaler, tariffavtaler og av lovgivning, ikke minst den som regulerer arbeidsmiljø. Komiteen trekker i hovedsak fram to forhold som kan påvirke arbeidsinnvandrerens stilling og utviklingen i arbeidslivet.

For det første kan det være problematisk at arbeidsinnvandrere mangler ferdigheter i svensk språk. Dersom innvandrerne skal kunne ivareta sine rettigheter, er det nødvendig at de behersker det svenske språket, hevder komiteen. Språkkunnskaper er også nødvendig om de skal kunne fungere på en forsvarlig måte i et svensk arbeidsmiljø, for eksempel forstå sikkerhetsinstrukser.

Det andre forholdet komiteen tar opp er innvandring og fagforeningsdeltakelse blant innvandrere. Svakere organisasjonsgrad kan over tid føre til endringer i arbeidslivet og svekke arbeidstakernes innflytelse, påpeker komiteen. Lav oppslutning om fagforeninger kan skyldes negative erfaringer eller lite erfaringer med organisering fra hjemlandet. Fagorganisering er imidlertid en viktig del av det svenske arbeidsrettslige systemet, og komiteen peker på at dårlig kjennskap til og fortrolighet med de avtaler som treffes av partene på arbeidsmarkedet, vil kunne føre til at innvandrere får dårligere forhold

¹¹⁹ Brox 2005:139–149.

¹²⁰ SOU 2006:87.

i arbeidslivet enn det svenske arbeidstakere får. Komiteen mener likevel at risikoen for dette er størst for arbeidskraft som er kort tid i landet, og at det er god grunn til å tro at arbeidsinnvandrerne som blir værende i landet vil tilpasse seg den svenske fagforeningstradisjonen. Deltakelsen i fagforeninger i Sverige er høy for utenlandsfødte, og den øker jo lengre de har vært i landet.¹²¹

I den svenske utredningen drøfter komiteen også hvordan andre sider ved svensk arbeidsliv og samfunn kan påvirkes av arbeidsinnvandring fra tredjeland. Komiteen mener det er liten grunn til å tro at lønnsutviklingen vil påvirkes vesentlig. Et regelverk som sikrer arbeidsinnvandrerne samme lønns- og arbeidsvilkår som svenske arbeidstakere, samt bestemmelsene om at arbeidskraft fra Sverige og EU/EØS-området har fortrinnsrett til stillinger, vil hindre at tilstrømning av arbeidskraft fra tredjeland fører til dårligere lønnsutvikling generelt sett. Komiteen peker likevel på at i enkelte bransjer og sektorer vil man kunne oppleve en redusert lønnsutvikling når mangelen på arbeidskraft reduseres på grunn av innvandring.¹²²

Komiteen trekker fram kjønnsfordelingen i det svenske arbeidsmarkedet, der det er ulik fordeling av kvinner og menn i forskjellige yrker og sektorer, og drøfter hvorvidt arbeidsmigrasjon vil kunne føre til endringer i denne fordelingen. Den konkluderer med at arbeidsinnvandringens påvirkning, generelt sett, ikke vil være av noen vesentlig betydning når man ser på den antatt årlige arbeidsinnvandringen.¹²³ Økt arbeidskraftinnvandring kan heller ikke bøte på problemene med en aldrende befolkning og behovet for mer arbeidskraft, mener komiteen. Økt arbeidsvandring kan gi en positiv bieffekt ved at arbeidsstokken forynges, men dette vil ikke være tilstrekkelig til å påvirke de større demografiske endringene.

Sveriges utveksling av arbeidskraft med omverdenen vil øke med mer arbeidsinnvandring. Komiteen mener at også utvandringen fra Sverige vil øke, og gi mer sirkulær arbeidsvandring. Tidligere arbeidsinnvandrere vil i mange tilfeller reise tilbake til hjemlandet, enten etter kortere eller lengre tid i Sverige. Også flere svenske statsborgere vil migrere i perioder. Den økte migrasjonsutvekslingen med resten av verden bør kunne føre til at det svenske samfunnet og arbeidsmarkedet drar lærdom og nytte av erfaringer fra utlandet. Samtidig vil antallet personer i utlandet med erfaringer og kunnskaper om det svenske arbeidsmarkedet og det svenske næringslivet øke. Dette vil legge grunnlag for økt kontakt og handel mellom Sverige og utlandet, mener komiteen.¹²⁴

Med utgangspunkt i antakelser om hvordan arbeidsinnvandringen vil arte seg i framtiden, fikk komiteen beregnet de samfunnsøkonomiske effektene av økt arbeids-

¹²¹ SOU 2006:87:221.

¹²² SOU 2006:87:255.

¹²³ SOU 2006:87:247.

¹²⁴ SOU 2006:87:241.

innvandring. Samlet sett konkluderer komiteen med at det svenske samfunnet vil få en gevinst i en størrelsesorden tre til fire milliarder kroner per år. Den økonomiske gevinsten vil imidlertid påvirkes av økt utgiftsnivå når innvandrerne når pensjonsalder.¹²⁵

Den svenske komitéutredningen fra 2006 var ikke særskilt innrettet for å se på sirkulær migrasjon, men den forutsatte likevel at store deler av migrasjonen ville være sirkulær. Den pågående svenske utredningen om sirkulær migrasjon og utvikling tar i sin delutredning i større grad opp de særskilte utfordringene som midlertidig arbeidsopphold skaper.¹²⁶ For å få synspunkter fra organisasjonene på arbeidsmarkedet, ble disse invitert til samtaler og seminar.

Svenskt Näringsliv, som er arbeidsgiverorganisasjon for virksomheter i privat sektor i Sverige, stilte seg meget positiv til økt sirkulær migrasjon, og mente det nye svenske lovverket hadde gjort rekruttering av utenlandsk arbeidskraft mye lettere. Det kan være verdt å merke seg at behovene kan variere fra sektor til sektor. SKL, som er arbeidsgiverorganisasjon for Sveriges kommuner og landsting, pekte på at det var en fordel for kommuner og landsting at arbeidskraften var stabil. Økt sirkulær migrasjon vil kunne svekke stabiliteten i den kommunale virksomheten og gjøre det vanskelig å yte gode tjenester, for eksempel innenfor helsetjenester og pleie, der språkkunnskaper er av avgjørende betydning.¹²⁷

Arbeidstakerorganisasjonene pekte på at økt arbeidskraftinnvandring over tid kan føre til dårligere lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakerne. Samtidig kan det være en fordel for arbeidstakerne at det blir lettere å søke jobb i andre land. Dette utvider arbeidsmulighetene. Svensk LO mener tilbudet av arbeidskraft under den nye utlendingslovgivningen i Sverige vil kunne påvirke arbeidsvilkårene. Organisasjonen mener det er nødvendig å etablere gode kontrollsystemer som gir arbeidstakerorganisasjonene mulighet til å kontrollere at lønns- og arbeidsvilkår følger lov- og avtaleverk, og at innvandringsmyndigheten må føre kontroll med at arbeidsgiverne oppfyller sine forpliktelser. LO peker på at det er oppdaget falske ansettelsespapirer der de reelle arbeidsvilkårene ikke følger de formelle. Dette kan undergrave lønnsstrukturen i hele arbeidsmarkedet, påpeker organisasjonen.¹²⁸

Fordeler og ulemper ved arbeidsinnvandring til Sverige

Fordeler:

- På det nåværende tidspunkt er deltakelsen i fagforeninger for utenlandsfødte i

¹²⁵ SOU 2006:87:250.

¹²⁶ SOU 2010:40.

¹²⁷ SKL referert i SOU 2010:40:130.

¹²⁸ LO referert i SOU 2010:40:131.

Sverige høy og øker jo lengre de har vært i landet.

- Arbeidsinnvandring kan ha en positiv effekt på integreringspolitiske mål. Arbeidsinnvandrere kommer i arbeid med én gang, og dette kan gi positive ringvirkninger for andre innvandrere.
- Arbeidsinnvandring vil gi Sverige en bedre migrasjonsutveksling. Sverige vil kunne dra lærdom av kunnskaper fra andre lands arbeidsmarkeder, samtidig som arbeidsinnvandrere som vender tilbake til avsenderlandet vil ta med seg kunnskap om svensk arbeids- og næringsliv. Dette kan føre til økt kontakt og handel mellom Sverige og utlandet.
- På bakgrunn av antakelser om framtidig arbeidsinnvandring estimerer rapporten at det svenske samfunnet vil kunne få en gevinst i en størrelsesorden på tre til fire milliarder svenske kroner per år.

Ulemper:

- Språkproblemer kan føre til at arbeidsinnvandrerne ikke klarer å benytte seg av rettighetene de har, til dårligere arbeidsmiljø og være en risiko for sikkerheten på arbeidsplassen.
- Det kan være en fare for at arbeidsinnvandrerne ikke organiserer seg, enten fordi de ikke har de samme fagforeningstradisjonene i hjemlandet, eller fordi de bare skal jobbe i Sverige for en kortere periode og dermed mangler insentiver til å organisere seg.
- Arbeidsinnvandrere som ikke er kjent med avtaler inngått mellom partene i arbeidslivet kan oppleve dårligere behandling på arbeidsplassen.
- Arbeidsinnvandring kan indirekte føre til at lønnsutviklingen i en sektor stagnerer fordi arbeidsgiverne ikke lenger trenger å tilby høyere lønn for å tiltrekke seg arbeidskraft.

Migrasjon og integrasjon

Økt arbeidsinnvandring til Norge vil reise spørsmål om hvordan vi tar imot arbeidsinnvandrerne, hva vi forventer av dem, og hva de forventer av det nye landet som har gitt dem arbeidsopphold. Dette handler om hvordan nye arbeidstakere integreres i arbeidsliv og samfunn.

Debatten om integrering er omfattende, og temaet utgjør et eget forskningsfelt. Vi skal her bare kort peke på noen hovedtemaer i debatten, og drøfte hvilken relevans disse har for migrasjon som er sirkulær, og der oppholdet er av kortere varighet.

Tre sentrale tema i debatten om arbeidsinnvandring er spørsmålet om språk, kultur og velferdsgoder. Når vi snakker om sirkulær migrasjon vil utfordringene for hvert av disse temaene være noe annerledes enn ved innvandring til permanent opphold.

Språk

Språk er en nøkkelfaktor for migrasjon. Studier av migrasjon viser at nærhet i språk og kultur gir økt migrasjon, særlig blant utdannede migranter. Eksempel på migrasjon innenfor et felles språkområde er mellom tidligere kolonier og kolonimakt. Både Frankrike, Spania, Nederland og Storbritannia har hatt en betydelig innvandring fra tidligere kolonier. Dette skyldes i stor grad lovgivning, men også det språkfellesskapet kolonitiden skapte mellom landene. Engelskspråklige land har befunnet seg i en særstilling internasjonalt på grunn av utbredelsen av språket. Det er blant de engelskspråklige landene, som Australia, USA og Canada, vi finner de store mottakerlandene. En grunn til dette kan være at innvandrernes kunnskaper i engelsk språk har gjort integrering lettere. Språkkompetanse er viktig for å kunne fungere godt i arbeidslivet, og det er en forutsetning for å kunne delta aktivt i samfunnslivet. Mange av de engelskspråklige landene har også hatt en aktiv rekrutteringspolitikk overfor arbeidsinnvandrere, særlig grupper med høyere utdanning.

Det er svært få som behersker norsk språk utenfor Skandinavia. Det gjør at utfordringene ved migrasjon til Norge i mange tilfeller er større enn til engelskspråklige land. Dersom migrasjonen til Norge er sirkulær, og arbeidsoppholdet er av kortere varighet, for eksempel inntil to år, vil muligheten for migranten til å lære seg språket være begrenset. I slike tilfeller kan ikke arbeidsgiver og Norge som mottakerland forvente at arbeidstakeren kan norsk. En utenlandsk arbeidstaker kan i slike tilfeller møtes på tre måter. Virksomheten som har ansatt arbeidstakeren kan legge til rette for utøvelse av yrket på et annet språk, for eksempel engelsk. Dette er vanlig i arbeidsforhold der den utenlandske arbeidstakeren har høyere utdanning. Språket kan også være arbeidstakerens eget. Den utstrakte bruken av ufaglært og faglært arbeidskraft fra nye EU-land i Norge i tiden etter utvidelsen av unionen, gjorde det nødvendig for mange norske selskaper både å ansette arbeidsledere som kunne polsk eller litauisk, og å trykke informasjonsmaterieell for helse, miljø og sikkerhet på mange språk.

Den andre måten språkproblemet kan løses på er å henvise arbeidstakeren til arbeidsoppgaver og et arbeidsmiljø som krever lite kommunikasjon og språkkunnskaper. Eksempel på dette ser vi når utenlandske arbeidstakere henvises til vaske- og rengjøringsarbeid, husarbeid eller liknende. I mange tilfeller går slikt arbeid sammen

med lav lønn og dårlige arbeidsforhold (noen ganger også svart arbeid)¹²⁹, og det er dermed en risiko for at det kan utvikle seg et segregert arbeidsmarked med sosiale skiller og oppdeling etter nasjonal tilhørighet.

En tredje måte å møte språkutfordringen på er å gi tilbud om opplæring i norsk språk parallelt med arbeidet. Arbeidsinnvandrere til Norge fra tredjeland har plikt til å gjennomføre et kurs på 300 timer i norsk og samfunnskunnskap.¹³⁰ Dette må dekkes av arbeidstakeren selv. Plikten til å gjennomgå språkopplæring gjelder imidlertid ikke arbeidsinnvandring med begrenset oppholdstillatelse. For au pairer er språkkurs likevel obligatorisk. For disse har oppholdet et kulturutvekslingsaspekt og er ikke innrettet mot fulltids arbeid.

Vanligvis vil arbeidstakeren under et arbeidsopphold av kortere varighet bare i begrenset grad kunne nyttiggjøre seg en språkopplæring, og incitamentet til å lære norsk vil dermed være lite. Er migrasjonen sirkulær, slik at arbeidstakeren skal returnere til hjemlandet, vil norskkompetansen også ha liten verdi for arbeidstakeren etter endt arbeidsopphold – med mindre målet med oppholdet og språkopplæringen er økt kulturforståelse.

For et land som Norge vil problemer knyttet til språkkunnskaper være blant de største hindringene for å kunne etablere en effektiv sirkulær arbeidsmigrasjon for ufaglærte.

Kultur

Migrasjon mellom land skaper møte mellom kulturer. Flere av dagens ordninger for sirkulær migrasjon til Norge er utformet med sikte på å utveksle kulturelle erfaringer og gjøre norsk kultur kjent i andre land. Arbeidende gjest, au pairordningen, Fredskorpsets utvekslingsordninger og bestemmelsen i utlendingsloven om oppholdstillatelse til musikere, artister og kulturarbeidere er eksempler på dette. Alle disse ordningene forutsetter at både arbeid og kulturutveksling er en del av oppholdsgrunnlaget. Vektleggingen på det ene eller det andre kan variere.

Møte mellom kulturer skaper imidlertid også behov for integrasjon. Kultur, tradisjon og handlingsmønstre hos migranter er et tema i innvandringspolitikken. Gjennom den norske integreringspolitikken søker myndighetene å unngå at et økt mangfold av kulturelle uttrykk skal føre til sosiale spenninger og konflikter mellom ulike grupper.¹³¹ Et viktig mål er å sikre innvanderne de samme mulighetene til å delta i arbeidslivet og i samfunnet som den øvrige befolkningen. Dette er krevende, og det medfører

¹²⁹ Skatteetaten avdekket utstrakt bruk av svart arbeid i bilpleiebransjen, 07.06.2010, www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostafjells/1.7156207.

¹³⁰ Introduksjonsloven § 17.

¹³¹ St.meld. nr. 18 (2007–2008), s. 191.

at Norge ikke ønsker en innvandringstakt som er større enn at integreringsarbeidet holder tritt.

I en tysk undersøkelse av bygningsarbeidere i Berlin konkluderte forskerne med at bruk av midlertidig arbeidskraft basert på sirkulær migrasjon (kontraktsarbeidere og utstasjonerte arbeidstakere) hadde en negativ effekt på arbeidsmiljøet når det gjaldt permanent bosatte arbeidsinnvandrere. Hunger og Thränhardt fant at arbeidsplassen og fagforeningen spilte en viktig rolle for integrasjon og kommunikasjon mellom ulike etniske grupper når disse var fast ansatt med stabile rammer. Introduksjon av et stort antall midlertidig ansatte hadde en negativ effekt på den sosiale integrasjonen og på forholdet mellom de ulike gruppene av arbeidstakere.¹³²

Utfordringene gjelder både kulturelle og verdimeslige sider ved innvandring, så vel som mulighet til å delta i arbeidsmarkedet på like fot med andre arbeidstakere.

Integrasjonsutfordringene har fått mange land til å se på sirkulær migrasjon som en mulig løsning på slike problemer, særlig når det gjelder ufaglært arbeidskraft. I Storbritannia har programmer for midlertidig arbeid gjort det lettere å navigere politisk mellom motstandere av innvandring og tilhengere av en mer liberal innvandringspolitikk, samtidig som behovet for arbeidskraft har kunnet tilfredsstilles.¹³³ Kultur spiller dermed en dobbelt rolle når det gjelder ordninger for midlertidig sirkulær migrasjon. Dels kan kulturutveksling være en viktig begrunnelse for selve ordningen, dels kan skjerming mot for store integrasjonsutfordringer være et motiv for at arbeidsoppholdet gjøres midlertidig i ordningene.

Velferdsgoder

Virkningene av migrasjon på det offentlige velferdssystemet vil først og fremst avhenge av hvor lenge immigrantene blir i mottakerlandet, og i hvilken grad de etablerer seg med familie. Høy sysselsetting blant innvandrerne vil bidra positivt til å finansiere velferdsgoder, mens familiemedlemmer som ikke er sysselsatt, for eksempel barn, vil på kort sikt føre til økt forbruk av offentlige tjenester. Utenlandske arbeidstakere har stort sett de samme rettigheter til offentlige ytelser som norske borgere når de bosetter seg og arbeider i Norge. Arbeidsinnvandrere som er i landet på kortvarige arbeidsoppdrag med varighet under ett år, vil vanligvis ikke ha adgang til alle norske velferdsytelser.

I stortingsmeldingen om arbeidsinnvandring pekte regjeringen på hvordan økt migrasjon kunne skape nye betingelser for velferdsstaten både når det gjaldt finansiering og forbruk av tjenester. En annen problemstilling er hvordan sosial sikkerhet og velferd skal tilpasses en verden der stadig flere tar arbeidsopphold i et annet land i en kortere eller lengre periode. Skal en arbeidstaker som oppholder seg og arbeider i

¹³² Hunger og Thränhardt, referert i Castles 2006:751.

¹³³ Barber 2005:4.

et annet land i en begrenset tid, ha svekket sosial trygghet og dårligere velferdstilbud enn andre arbeidstakere?

For å få et bedre kunnskapsgrunnlag om hvordan den norske velferdsstaten påvirkes av migrasjon, satte regjeringen i 2009 ned et utvalg som skal vurdere økt internasjonal migrasjon og konsekvensene for velferdsstaten. Utvalgets utredning skal foreligge i 2011.¹³⁴ Dagens situasjon er slik at arbeidsinnvandring av kortere varighet fra tredjeland til Norge ikke gir rett til alle de norske velferdsytelsene. Oppholdet i Norge må være ment å vare ut over ett år før en innvandrer blir regnet som bosatt etter folketrygdens regler. I tillegg må arbeidstakere fra tredjeland opptjene rettigheter i folketrygden. Opptjeningstiden varierer etter hvilken ytelse det er snakk om. Det kreves fire ukers arbeid for rett til sykepenger og tre års medlemskap i folketrygden for rett til pensjon.¹³⁵ Sirkulær migrasjon vil innenfor dagens regelverk dermed kunne begrense utenlandske borgeres krav på norske velferdsytelser.

¹³⁴ Mandat for utvalg som skal vurdere økt migrasjon og internasjonal mobilitet – konsekvenser for velferdsmodellen. www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dep/Styret-rad-og-utvalg/vmu/mandat.html?id=560655.

¹³⁵ Norge har inngått bilaterale trygdeavtaler med noen land der borgerne kan ta med seg opparbeidede trygderettigheter. St.meld. nr. 18 (2007–2008), s. 109.

6 Forsøksordninger med sirkulær arbeidsinnvandring

Dagens lovgivning åpner for at ufaglærte arbeidstakere fra tredjeland kan få opphold i Norge for å arbeide innenfor visse innvandringsbestemmelser. Det dreier seg i første rekke om sesongarbeid og arbeid i Nord-Norge for russiske borgere fra Barentsregionen. Ut over disse ordningene har Norge ikke åpnet for vesentlig arbeidsinnvandring av ufaglærte fra land utenfor EU/EØS-området. Myndighetene har likevel gitt uttrykk for at de ønsker å utrede mulighetene for noe større midlertidig innvandring av ufaglært arbeidskraft fra utviklingsland som del av bistandspolitikken. Tanken er at slik innvandring skal bidra til økt utvikling og redusert fattigdom i avsenderlandet gjennom at arbeidsvandreren sender penger hjem. Samtidig kan slik sirkulær migrasjon bidra til utvikling dersom arbeidsvandreren vender hjem med økt kompetanse og nye kunnskaper. Økt sirkulær migrasjon kan realiseres gjennom forsøksordninger som kan gi kunnskap om virkningene av migrasjonen.

Sirkulær migrasjon kan stimuleres og reguleres på ulike måter og ut fra forskjellige forutsetninger. Skal en forsøksordning ivareta konkrete mål, er det nødvendig å foreta noen avveininger overfor de mekanismer som kan benyttes og de effekter man ønsker å oppnå.

Sentrale spørsmål og avveininger

Denne rapporten har vist at det foreligger ulike ordninger for sirkulær migrasjon som er innrettet mot ufaglærte både i Norge, i ulike europeiske land og i land utenfor Europa. Eksempler på slike ordninger er au pairordningen, reguleringer av sesongarbeid, ungdomsmobilitetsprogrammer og praktikantordninger. Blant disse er det først og fremst migrasjonsordninger for sesongarbeid som, på grunn av volumet, har relevans for reduksjon av fattigdom blant ufaglærte i utviklingsland. Enkelte ordninger, som au pairordningen, kan likevel være økonomisk viktig for arbeidssøkere i land med svakere økonomi enn mottakerlandene. Mange av ordningene har et annet hovedsiktemål enn arbeid. De kan for eksempel være etablert for å spre kulturforståelse eller gi opplæring og kompetanseoverføring. Ved igangsetting av nye forsøksordninger er det viktig å

klargjøre hva som skal være migrantens motiv for å benytte en migrasjonsordning, hva som skal være incitament for migrasjon, hvilket tilbud migranten skal få i mottakerlandet og hvem som skal legge til rette for dette tilbudet. Ulike migrasjonsordninger stiller også ulike krav til organisering, oppfølging og kontroll av migrasjonen.

Motivet for innvandring

En gjennomgang av forskningen viser at det ikke er enighet om migrasjonens betydning for utvikling.¹³⁶ Noen forskere peker på at det ikke er mulig å vise noen klar sammenheng mellom eksport av arbeidskraft og økt utviklingstakt i avsenderlandet, til tross for at arbeidstakerne som reiser ut samlet sett sender enorme summer tilbake til opprinnelseslandene. Mange mener likevel at migrasjonens effekt på utvikling ikke kan avvises. Selv om en direkte effekt er vanskelig å dokumentere, kan arbeidsvandring ha positive effekter på lengre sikt, både for landets økonomi og utvikling, arbeidsvandrerens familie, og den enkelte arbeidsvandrer selv. Overføringen av penger til hjemlandet bidrar vesentlig til å redusere fattigdom. Samtidig kan arbeidstakere som har ervervet ny kunnskap bidra til positiv utvikling når de kommer tilbake til hjemlandet. Et sentralt spørsmål ved utformingen av ordninger for sirkulær migrasjon er derfor om de skal utformes med sikte på å maksimere arbeidsinntekt og økonomiske overføringer, eller om de skal sikte mot kompetanseutvikling og mot å bidra til kunnskapsoverføring til opprinnelseslandet.

Dersom hovedformålet med en migrasjonsordning skal være å bidra til utvikling og redusere fattigdom i avsenderlandet gjennom at arbeidstakeren sender penger hjem, såkalt remittering, bør ordningen rettes inn mot at migrantene får ta godt lønnet arbeid og slik at så mange som mulig omfattes av ordningen. Remittering som virkemiddel for utvikling og fattigdomsreduksjon har først og fremst betydning gjennom omfanget av migrasjonen og volumet på den kapitalen som sendes til hjemlandet. Ordninger som omfatter få personer vil kunne ha stor betydning for enkeltindivider, men vil neppe ha synlige ringvirkninger ut over den enkelte familie.

Dersom målet er at migrasjonsordningen skal omfatte et større antall migranter som bare skal oppholde seg i mottakerlandet en begrenset periode, vil det være mest hensiktsmessig å legge til rette for at disse kan utføre relativt enkle eller standardiserte arbeidsoppgaver som ikke krever spesialkunnskaper. Kunnskapen som trengs for å utføre jobben må kunne tilegnes gjennom en kortere opplæringsperiode. Slike ordninger vil være godt tilpasset ufaglært arbeidskraft. Å kvalitetssikre kompetansen til et større antall høyt utdannede arbeidstakere vil være ressurskrevende, og neppe hensiktsmessig dersom det dreier seg om arbeidsopphold av kortere varighet.

¹³⁶ Agunias 2007.

Dersom hovedformålet med en migrasjonsordning er å tilføre migranten kompetanse som han eller hun kan dra nytte av i hjemlandet, vil derimot kvaliteten på den arbeidspraksis og den opplæring som gis være av avgjørende betydning. Her kan en tenke seg to typer arbeidspraksis: Enten kan arbeidet være rettet inn mot å gi opplæring til migranten, eller det kan være rettet inn mot kompetanseutveksling, der tanken er at både mottakerland og avsenderland tilføres ny kompetanse.

Eksempel på den første typen arbeidspraksis finner vi i ulike typer praktikantordninger der arbeidspraksis i et annet land er ment å inngå som en del av utdanningen til migranten. Praktikantordningen i Norge ble tidligere benyttet også av internasjonale konserner til opplæring av unge utenlandske arbeidstakere i traineestillinger, men er i dag forbeholdt utenlandske arbeidstakere som ikke har fullført sin grunnutdanning.

Fredskorpsets utvekslingsprogrammer synes å være et godt eksempel på den andre typen arbeidspraksis. I disse programmene samarbeider virksomheter og institusjoner i Norge og utlandet om å utveksle arbeidstakere med kompetanse i den hensikt at begge parter skal få tilført nye kunnskaper og perspektiver. Også innenfor helseutvekslingsprogrammet ESTHER drives det utveksling av kompetansearbeidskraft etter de samme prinsippene. Arbeidsmigrasjon innenfor slike rammer forutsetter at deltakerne har høyere utdanning og at arbeidsoppholdet har en viss varighet for at kompetanseoverføringen skal bli reell.

Migrasjonsordninger som tar sikte på kulturell utveksling, som ungdomsprogrammer og au pairprogrammene, hører også inn under den typen ordninger som fokuserer på kompetanse mer enn på arbeidsinntekt. Erfaringene, for eksempel fra au pairprogrammene, viser likevel at kulturutvekslingsaspektet gjerne fortrenses til fordel for arbeidsinntektens betydning når forskjellen i økonomisk utvikling blir for stor mellom senderland og mottakerland. I slike tilfeller vil migrantens motiver for å søke arbeid innenfor migrasjonsprogrammet være andre enn de som programmet er tiltenkt. Ved utforming av nye migrasjonsordninger er det derfor svært viktig å klargjøre hvilke behov ordningen skal oppfylle, og at migrantens motiv for å migrere og forventninger til arbeidsoppholdet møtes med et reelt og tilpasset arbeidstilbud.

- Skal en forsøksordning bidra til å maksimere remittering eller kunnskapsoverføring?
- Skal en forsøksordning rettes inn mot ufaglærte migranter eller skal den også være åpen for migranter med utdanning?
- Hvilken varighet bør oppholdet ha for å sikre god bistandseffekt?

Tilbudsstyrt eller etterspørselsstyrt innvandring av ufaglærte?

Studier av internasjonal migrasjon viser at utformingen av de ulike migrasjonsregulerende regimene er forskjellig. Norge har i all hovedsak fulgt en etterspørselsstyrt rekrutteringspolitikk når det gjelder innvandring. Myndighetene har overlatt til virksomhetene og private aktører å søke etter utenlandsk arbeidskraft som det er behov for i Norge. Det har dermed vært den faktiske etterspørselen som i hovedsak har styrt hvem og hvor mange som har innvandret til Norge for å arbeide. Noen land har lagt mer vekt på å skape et tilbud av utenlandsk arbeidskraft på det hjemlige arbeidsmarkedet. Det kan for eksempel skje gjennom å gi oppholds- og arbeidstillatelse til utvalgte grupper etter visse kriterier, for eksempel utdanning og språkkunnskaper. Ulike Green Card- eller Blue Card-ordninger er eksempler på dette. Slike ordninger er sjelden relevante for ufaglærte. I en tilbudsstyrt innvandring vil det være arbeidstakeren selv som velger å innvandre for å søke jobb, ikke arbeidsgiveren som tilbyr et arbeid før innvandring skjer. Det vil være selve utformingen av reguleringsordningen som avgjør om innvandring er mulig.

Dersom det i Norge skal etableres innvandringsprosjekter for ufaglært arbeidskraft fra utviklingsland som del av bistandsarbeidet, vil det være nødvendig å ta stilling til hvorvidt denne arbeidsinnvandringen skal være etterspørselsstyrt, som det alt vesentligste av arbeidsinnvandringen til Norge, eller om det skal introduseres større eller mindre elementer av tilbudsstyring. Tilbudsstyring kunne for eksempel innebære at det bare var arbeidstakere fra ett land eller område som fikk ta del i ordningen, eller at ordningen ble forbeholdt ufaglærte arbeidstakere som var del av norske bistandsprosjekter.

Norge har i perioder de siste tiårene hatt en betydelig etterspørsel etter arbeidskraft, også av ufaglærte. Det er grunn til å tro at det også i framtiden vil være perioder der norsk arbeidsliv etterspør mer ufaglært arbeidskraft enn det som finnes i det norske arbeidsmarkedet. Etterspørselen vil imidlertid alltid henge nøye sammen med prisen på arbeidskraften, det vil si de lønns- og arbeidsvilkår bedriftene må tilby de utenlandske arbeidstakerne. Her spiller både lovregulering og tariffavtaler en viktig rolle. For borgere fra land utenfor EU/EØS-området stiller utlendingsloven et generelt krav til at lønns- og arbeidsvilkår ikke skal være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke.¹³⁷

Særskilte innvandringsordninger kan påvirke etterspørselen. Minstelønnen til en au pair er svært lav etter norske forhold. Dette er begrunnet i at au pairen får kulturopplevelser og kunnskap om norsk språk og samfunn i gjengjeld for det arbeidet han eller hun gjør som medlem av et hushold. Vi vet likevel at svært mange au pairer benyttes til utstrakt husarbeid. Det er ikke sikkert etterspørselen etter au pairer i Norge hadde vært så stor som den er i dag dersom timebetalingen fulgte tarifflønn for serviceyrkene. Det

¹³⁷ Utlendingsloven § 23.

er derfor viktig å vurdere i hvilket omfang og under hvilke betingelser etterspørselen etter arbeidskraft vil være til stede dersom man ønsker å utforme særskilte innvandringsordninger for ufaglærte basert på en ren etterspørselsstyrt innvandring.

Mange ordninger som er utformet med tanke på arbeidsinnvandring for særskilte grupper eller tilfeller, har et innslag av støtte til tilbudssiden som skal øke etterspørselen etter nettopp denne arbeidskraften. Det kan være egne avtaler med et land som sikrer dette landets borgere en eller annen fortrinnsrett, slik for eksempel Storbritannia og andre land har hatt med tidligere kolonier, eller det kan være bruk av subsidier eller økonomisk støtte, slik vi finner i de norske utvekslingsprosjektene til Fredskorpset. Utvekslingsprosjektene har ikke arbeidsformidling som mål, men først og fremst kompetanseutveksling og erfaringsoverføring. Støtte eller subsidiering av arbeidsplasser eller migrasjon synes å være mindre egnet dersom argumentet for å øke arbeidsinnvandringsorden er at arbeidstakerne skal sende penger tilbake til hjemlandet. Da bør det være den reelle lønnsinntekten til arbeidstakeren som legitimerer ordningen.

Sverige har i sin nye lovgivning fra 2008 om arbeidskraftinnvandring åpnet for at også ufaglærte fra tredjeland kan ta arbeid i Sverige på lik linje med arbeidstakere med høyere kompetanse. Det er arbeidsgiver som, gjennom å utlyse stillinger, i hvert enkelt tilfelle skal forsikre seg om at arbeidskraften ikke er tilgjengelig i Sverige eller i EU/EØS-området før en borger fra tredjeland ansettes. En viktig begrunnelse for å endre regelverket var å gjøre det lettere for personer fra tredjeland å få ansettelse i Sverige.¹³⁸ Komiteen som utreder sirkulær migrasjon og utvikling i Sverige slår fast i sin delutredning at den mener det er ønskelig med økt sirkulær migrasjon, og at slik migrasjon bør støttes og forenkles.¹³⁹ Komiteen understreker likevel at det først og fremst er den spontane formen for migrasjon som skal støttes, ikke den styrte formen som foregår innenfor bilaterale avtaler eller særskilte programmer som fastsetter oppholdstid og regler for tilbakevending. Spontan migrasjon forekommer når etterspørsel og tilbud av arbeidskraft får bestemme volumet på migrasjonen, og når arbeidstaker og arbeidsgiver på eget initiativ søker kontakt og etablerer et ansettelsesforhold. Slik migrasjon kan støttes gjennom forenkling av regelverk eller gjennom ulike avtaler, også bilaterale, som senker transaksjonskostnadene og kan bidra til å skape «migrasjonskorridorer» mellom ulike land.¹⁴⁰ Den modellen den svenske komiteen anbefaler for ufaglært arbeidskraft er dermed etterspørselsstyrt innvandring, med vekt på å la de individuelle aktørene styre migrasjonsprosessen, også med hensyn til oppholdstid og hjemreise.

- Hvilken rolle skal etterspørselen etter arbeidskraft ha innenfor forsøksordningen?

¹³⁸ Proposition 2007/2008:147, Nya regler för arbeidskraftsinvandring.

¹³⁹ SOU 2010:40:245 f.

¹⁴⁰ SOU 2010:40:65, 247.

- Skal etterspørselen påvirkes ved økonomiske støttetiltak eller ved særskilt regulering av lønns- og arbeidsforhold for arbeidskraften?
- Hvor spontan skal innvandringen være, det vil si, i hvilken grad skal myndigheter eller andre instanser innenfor forsøksordningen velge ut land, områder, kvalifikasjoner eller personer som skal få delta i ordningen?

Ansvar for oppfølging og kontroll

Hvordan skal man sikre arbeidstakernes rettigheter og plikter, og hindre sosial dumping? Erfaringer fra både Norge og Sverige viser at økt arbeidsinnvandring, særlig av ufaglærte, medfører at enkelte arbeidsgivere unndrar seg de forpliktelsene de har etter lov- og avtaleverk til å gi arbeidstakerne gjeldende lønns- og arbeidsvilkår. I Norge har blant annet allmenngjøring av tariffavtaler blitt brukt for å sikre lønns- og arbeidsvilkår i enkelte sektorer der det har forekommet ulovlige arbeidsforhold. For tredjelandsborgere gjelder som hovedregel utlendingslovens bestemmelser om at de ikke skal ha lønn som er dårligere enn gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke, men erfaringen viser at det også i situasjoner hvor det foreligger regler om et gitt lønnsnivå, forekommer hyppige brudd på regelverket. Det er Arbeidstilsynet som i hovedsak har ansvar for å se til at lover og regler følges ved ansettelse av utenlandsk arbeidskraft.

Også i Sverige har svenske arbeidstakerorganisasjoner pekt på faren for at useriøse arbeidsgivere skal utnytte den utenlandske arbeidskraften. Svensk LO har pekt på at en ny innvandringslovgivning krever et ordentlig kontrollsystem som gir organisasjonene og myndighetene mulighet til å føre kontroll med lønns- og arbeidsvilkårene.¹⁴¹

I Storbritannia har man på den annen side vært opptatt av å kontrollere at den utenlandske arbeidskraften oppfyller sine forpliktelser ved et arbeidsopphold. Der har man brukt sponsoravtaler for å få arbeidsgiverne til å påse at utenlandske arbeidstakere oppfyller betingelsene for innvandring. Avvik skal rapporteres til immigrasjonsmyndighetene, og arbeidsgivere som misligholder dette ansvaret som sponsor, kan miste muligheten til å få ansette tredjelandsborgere.

Hvilket system som best egner seg for å ivareta en kontrollfunksjon overfor arbeidsinnvandreres rettigheter og plikter vil avhenge blant annet av hva slags innvandringsordninger som etableres og hvilken praksis og institusjoner som finnes i arbeidslivet fra før. Ved innføring av nye ordninger for sirkulær migrasjon av ufaglærte i Norge vil det være nødvendig å drøfte hvilke typer oppfølging og kontroll som skal foregå, og hvem som skal ha ansvaret for dette. Ulike typer regulering av rettigheter og plikter kan være aktuelt:

¹⁴¹ SOU 2010:40:131.

- Lovregulering med oppfølging fra myndighetsorganer.
- Tariffregulering med oppfølging fra arbeidstakerorganisasjonene og tillitsvalgte på arbeidsplassen.
- Sertifisering av arbeidsgivere – tildeles plikter og rettigheter som for eksempel innenfor sponsorordningen i Storbritannia eller spesialistkvoten i det norske regelverket.
- Rekrutteringsorganisasjoner med særskilte rettigheter og plikter. Et eksempel er rekrutteringen som foregår innenfor ordningene arbeidende gjest og au pair.
- Garantiordninger/stimuleringsordninger med utbetaling under visse betingelser. Slike ordninger bør kunne administreres både av myndigheter og private aktører, for eksempel forsikringsselskaper.

Samlet sett er det myndighetene som har ansvar for at ordningene utformes slik at hensikten med dem oppfylles, og at arbeidstakernes sosiale og økonomiske rettigheter ivaretas.

7 Modeller for sirkulær migrasjon av ufaglærte

Det er opp til myndighetene å avgjøre hvorvidt det skal settes i gang forsøksordninger med sirkulær migrasjon av ufaglærte, og hvordan eventuelle ordninger skal utformes. Forslagene og kommentarene i det følgende gir ingen inngående drøfting av konsekvenser. De bygger på den gjennomgangen av forskning som er foretatt ovenfor, og er ment som innspill til utredning og debatt. De fleste ordninger vil ha både positive og negative konsekvenser, og må vurderes i lys av bistandspolitiske mål og mål for samfunnsutviklingen i Norge.

Modeller basert på norsk arbeidskraftbehov

Modellene nedenfor er basert på en forutsetning om at det er et udekket behov for ufaglært arbeidskraft i Norge. Gjennom en migrasjonsordning kan dette arbeidskraftbehovet tilpasses behovet for arbeid hos ufaglærte arbeidstakere fra tredjeland. En slik migrasjonsordning vil dermed kunne komme både mottakerland og avsenderland til gode. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at alle migrasjonsordninger som baserer seg på at arbeidstakeren skal returnere til hjemlandet, innebærer en mulighet for at denne returen er en belastning for migranten.

Generelt bør ordninger basert på markedsmekanismer og på målsettingen om at utenlandske arbeidstakere skal sende penger hjem, omfatte alle aldersgrupper av arbeidstakere, ikke bare unge mennesker. Både kvinner og menn med forsørgeransvar kan ha behov for å reise utenlands for å ta arbeid. Bruk av kvoteordning vil kunne ivareta hensynet til beskyttelsen av det europeiske arbeidsmarkedet.

Sesongarbeid

Human Development Report 2009 peker på at en utvidet bruk av sesongarbeid bør være en av hovedstrategiene for å øke tilbudet av arbeidsmuligheter for ufaglærte fra

utviklingsland.¹⁴² En forutsetning for å få dette til, er at det, i tillegg til at regelverket åpner for å ansette sesongarbeidere fra tredjeland, gjøres lett for arbeidstaker og arbeidsgiver å gjennomføre søknadsprosessen.

I Norge er det først og fremst innenfor jordbruks- og skogbruksnæringen at sesongarbeid med ansatte fra tredjeland benyttes. Her fastsetter Arbeids- og velferdsdirektoratet en årlig kvote. Innenfor denne kvoten, som i 2010 var på 2500 personer, unntas den enkelte arbeidsinnvandrer fra kravet om en individuell arbeidsmarkedsvurdering.

Så lenge antall søkere ikke når kvotegrensen, vil det ha liten direkte effekt på arbeidsinnvandringen å øke kvoten. Innenfor andre sektorer enn landbruket blir imidlertid sesongarbeidet først og fremst utført av arbeidstakere fra Norden og EU-landene, som sammen med norske arbeidstakere fyller jobbene. Dersom målet er å øke ufaglærte tredjelandsborgeres muligheter til å ta sesongarbeid i Norge, kan én mulighet være å legge til rette for dette innenfor flere sektorer eller bransjer. En modell for arbeidsinnvandring til sesongarbeid kan utvikles etter en eller flere av følgende hovedprinsipper:

- Utvide kvoten for antallet arbeidstakere som kan ta opphold i Norge uten at det foretas en individuell arbeidsmarkedsvurdering. Dette kan gi signaler både til arbeidssøkere og arbeidsgivere om at økt bruk av utenlandske sesongarbeidere er ønskelig.
- Utvide kvoteordningen til andre sektorer enn jordbruks- og skogbruksnæring. Turistnæringene er et eksempel på en bransje som bruker sesongarbeid. Asfaltering av veier er eksempel på en annen næring som har mye aktivitet i sommersesongen.
- Etablere «fast track»-ordninger for behandling av søknader om oppholdstillatelse for sesongarbeidere. Mange av arbeidsgiverne er små virksomheter og kan av ulike grunner ha relativt kort planleggingshorisont med hensyn til når arbeidet skal utføres og hvor mye arbeid det dreier seg om. For eksempel kan værforhold og markedssvingninger påvirke arbeidskraftbehovet på kort sikt. Både for arbeidstaker og arbeidsgiver kan det være en fordel at ansettelsen kan skje på kort varsel.
- Åpne for muligheten til å skifte arbeidsgiver, slik at arbeidsinnvandrerene ikke er bundet til én arbeidsgiver, men kan søke bedre arbeidsbetingelser dersom han eller hun ønsker det.
- Innføre oppholdstillatelser som gjelder for flere sesonger. Dette kan eventuelt kombineres med en registreringsordning for påfølgende sesonger. En slik ordning vil kunne føre til færre søknadsbehandlinger for UDI og gi større forutsigbarhet både for arbeidstaker og arbeidsgiver.

¹⁴² UNDP 2009:96.

Fra au pair til hjemmearbeider

I sin evaluering av den norske au pairordningen i 2009, presenterte Cecilie Øien alternative løsninger for å reformere ordningen. Øien påpekte at mange av au parene og deres vertsfamilier oppfatter au pairordningen som en oppholds- og arbeidstillatelse for barnepassere og hushjelper. Slik ordningen i dag er utformet, er den ikke egnet til å skille mellom en særegen au pairaktivitet og betalt husarbeid. I mange tilfeller framstår ordningen som en særskilt regulert billig arbeidskraft for hjemmet. Øien konkluderte med at dersom au pairvirksomhet ble definert som arbeid, ville au parene få både bedre beskyttelse mot utnyttelse, og bedre lønns- og arbeidsforhold.¹⁴³

Øiens forslag til endringer av au pairordningen omfatter både en omlegging av dagens ordning, en utvidelse til et større ungdomsmobilitetsprogram, og en egen migrasjonsordning for utenlandske hushjelper.

Grunnlaget for å etablere en egen migrasjonsordning for hushjelper er den faktiske etterspørselen i Norge etter arbeidskraft i hjemmet, det være seg til forefallende arbeid, husarbeid, eller pleie og omsorg. En ikke ubetydelig del av dette arbeidsmarkedet er i dag uregistrert (dvs. svart arbeid).¹⁴⁴ Øien mener det er nødvendig å vurdere en regulering av dette uregistrerte arbeidet i sammenheng med en eventuell introduksjon av en ny migrasjonsordning.¹⁴⁵ En modell for sirkulær migrasjon til arbeid i private hjem kunne utvikles etter en eller flere av følgende hovedprinsipper:

- Etablere en kvoteordning for sirkulære migranter fra tredjeland som ansettes til hjemmearbeid (domestic work).
- Påse at minstelønnsnivå og andre ytelser som vil være særegne for migrasjonsordningen reguleres i lov- eller tariffavtale. Særegne ytelser kan for eksempel være kost og losji.
- Åpne for ansettelse hos flere arbeidsgivere slik at heltidsarbeid kan oppnås. Offentlig godkjente organisasjoner kan ha en rolle i formidlingen etter modell av den ordningen som i dag brukes for arbeidende gjest og, delvis, au parier.
- Regulere sosiale rettigheter og velferdsytelser i forhold til oppholdstid i landet og hensikten med migrasjonsordningen. For eksempel kan pensjonsrettigheter organiseres slik at de kan utbetales i hjemlandet.
- Gjøre det attraktivt for andre uregistrerte arbeidstakere som allerede oppholder seg i Norge å komme inn under samme eller tilsvarende regulering.

¹⁴³ Øien 2009:103.

¹⁴⁴ Alsos og Eldring 2010.

¹⁴⁵ Øiens forslag var primært rettet inn mot migrasjon fra EU/EØS-land.

Etableringen av en migrasjonsordning innenfor slike rammer vil kunne gi de som i dag de facto er ufaglærte arbeidsinnvandrere fra tredjeland gjennom au pairordningen større sosial sikkerhet og arbeidsforhold som bedre svarer til deres forventninger. For Norge kunne en slik ordning være et bidrag til arbeidet med å regulere en sektor som har vært voksende og med en betydelig bruk av uregistrert arbeidskraft.

Utstrakt bruk av midlertidig utenlandsk arbeidskraft øker imidlertid faren for at denne sektoren skal fortsette å utvikle seg til en sektor der sosial dumping er akseptert. I dag skaper det illegale arbeidsmarkedet en arena for utnyttning.¹⁴⁶ Utfordringen ligger i å involvere sentrale arbeidsmarkeds- og samfunnsaktører på en måte som sikrer at arbeidstakerne også i denne sektoren blir en integrert del av det norske arbeidsmarkedet.

Åpen etterspørselsstyrt sirkulær arbeidsinnvandring

Utvalget som utredet norsk utviklingspolitikk fremmet forslag om å åpne for økt arbeidsinnvandring av ufaglært arbeidskraft fra land utenfor EØS-området.¹⁴⁷ Et flertall anbefalte at Norge innførte en ordning der ufaglært arbeidskraft utenfor EØS-området sidestilles med faglært arbeidskraft. Et mindretall i utvalget ønsket å knytte en kvoteordning til et slikt forslag. Utvalget vurderte ikke å knytte særskilte regler om oppholdstid til endringsforslagene.

En økt adgang til å ansette ufaglærte arbeidstakere fra tredjeland kan imøtekomme et eventuelt arbeidskraftbehov i Norge. Dersom dette gjøres innenfor en særordning, kan det til oppholdsgrunnlaget knyttes bestemmelser om maksimal oppholdstid i landet for å sikre at migrasjonen blir sirkulær. En slik modell kan utformes innenfor en eller flere av følgende hovedprinsipper:

- Det gis oppholdstillatelse for arbeidstakere fra tredjeland uavhengig av utdanning dersom de har et konkret arbeidstilbud i Norge.
- Oppholdstillatelse gis for inntil tre år.
- Lønns- og arbeidsvilkår skal følge gjeldende tariffavtale eller regulativ.
- Arbeidsmarkedsvurdering kan praktiseres etter ett eller flere kriterier:
 - Kvote regulering, for eksempel 5000 arbeidstakere i året.
 - Bransjemessig vurdering. Noen bransjer kan åpnes for sirkulær arbeidsinnvandring.
 - Individuell arbeidsmarkedsvurdering.
- Rettighetene til arbeidsinnvandreren kan begrenses i lys av ordningens målsetting

¹⁴⁶ Friberg og Tyldum 2007:72.

¹⁴⁷ NOU 2008:14:144.

om å sikre at migrasjonen blir sirkulær. For eksempel kan rett til familiegjenforening begrenses, og oppholdstillatelsen behøver ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

- Det kan utpekes særskilte rekrutteringsland eller -områder som kommer inn under ordningen. Dette vil kunne styrke bistandsaspektet ved ordningen, men vil bryte med prinsippet om at innvandringspolitikken skal være nøytral med hensyn til land, og vil også bryte med prinsippet om etterspørselsstyrt arbeidsinnvandring.

Dersom man velger å begrense rettighetene til én gruppe arbeidsinnvandrere og ikke alle andre, vil man alltid stå i fare for å skape sosiale skiller mellom grupper. Det som i utgangspunktet var ment som bistand og en åpning av muligheter, kan fort bli et tegn på diskriminering og stigmatisering. Dersom det er ønskelig med økt arbeidsinnvandring av ufaglærte, bør man derfor veie fordelene ved å skape like regler for alle grupper opp mot eventuelle fordeler ved å sikre at migrasjonen blir sirkulær.

Tilbudsstyrt innvandring

Tilbudsstyrt innvandring har flere fordeler. Å slippe til på et annet lands arbeidsmarked øker sjansene for å få jobb og er attraktivt for arbeidssøkerne. Volumet av innvandring kan bli stort dersom det er ønskelig. Virksomhetene i landet får lett tilgang på arbeidskraft, og enkelte virksomheter vil slippe tunge og dyre rekrutteringsprosesser. Det kan være viktig for små og mellomstore bedrifter. Arbeidskraften er øyeblikkelig tilgjengelig, og risikoen ved ansettelser blir mindre. Dette gjør at flere utenlandske arbeidstakere kan få sjansen til å jobbe enn ved en ren etterspørselsstyrt innvandring, der arbeidstakeren må være i utlandet når jobbtilbudet kommer.

Det har likevel vist seg at utenlandske arbeidstakere som allerede befinner seg i Norge, kan ha betydelige problemer med å få ansettelse i norske virksomheter. Å åpne det norske arbeidsmarkedet for ufaglært arbeidskraft uten at det foreligger et konkret tilbud om arbeid, kan dermed skape uønskede problemer både for arbeidssøkeren og for Norge som mottakerland. Dette vil også bryte med hovedprinsippene i norsk innvandringspolitikk.

Et mulig alternativ er å la selskaper som formidler arbeidskraft tilby utenlandsk arbeidskraft til norske virksomheter. Catherine Barber foreslår dette for Storbritannia: «Perhaps the most optimistic scenario for the UK is to leave recruitment to private agencies, but insist on vigorous regulation with tough sanctions on those agencies that break the rules.»¹⁴⁸ Bruk av arbeidsformidlingsbyråer har vært praktisert for grupper av faglærte og spesialister, og vil også kunne benyttes når det gjelder ufaglært arbeidskraft. En av fordelene ved en slik praksis er at små og mellomstore bedrifter,

¹⁴⁸ Barber 2005:17.

som ikke har ressurser til på egen hånd å søke etter arbeidskraft ute, vil kunne få et tilbud om å bruke utenlandsk arbeidskraft. Formidlingsbyråene vil også kunne fylle en rolle i utvelgelsen av arbeidstakerne, for eksempel gjennom å språkteste arbeidssøkerne. Migrasjonen ville kunne skje etter at det foreligger et konkret arbeidstilbud. For å beskytte både migranter og arbeidsgivere er det viktig å regulere formidlingsvirksomheten slik at formidlingen foregår på en seriøs måte. En ordning for sirkulær migrasjon av ufaglærte basert på tilbudsstyrt innvandring kunne etableres etter en eller flere av følgende hovedprinsipper:

- Godkjente arbeidsformidlingsbyråer får tilby ufaglært arbeidskraft fra tredjeland på det norske arbeidsmarkedet.
- Arbeidsmarkedsvurdering kan foregå gjennom en kvoteordning.
- Formidling kan skje ved ansettelse eller utleie, likevel slik at arbeidstaker skal ha norske lønns- og ansettelsesvilkår tilsvarende de som finnes i den virksomheten arbeidet utføres for.
- Oppholdstillatelse kan gis for en periode på ett eller to år, eventuelt med mulighet for nytt opphold etter at arbeidstakeren har vært ute av landet i en viss periode.
- Rettighetene til arbeidsinnvandreren kan begrenses i lys av ordningens målsetting om å sikre at migrasjonen blir sirkulær. For eksempel kan rett til familiegjenforening begrenses, og oppholdstillatelsen behøver ikke danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse.
- Det kan utpekes særskilte rekrutteringsland eller -områder som kommer inn under ordningen.

Bistandsaspektet ved en slik ordning vil kunne styrkes dersom det pekes ut særskilte land eller områder som kommer inn under ordningen. Dersom ordningen blir begrenset både med hensyn til antallet arbeidsinnvandrere og oppholdstiden i Norge, vil den neppe innskrenke eller berøre norske arbeidsgiveres mulighet til å etterspørre arbeidskraft på annen måte. Det kan likevel virke negativt og stigmatiserende hvis rekrutteringsområdet avgrenses for snevert. Det kan også begrense ordningens popularitet og etterspørselen etter den arbeidskraften som tilbys.

Modell for fadderskap

En viktig utfordring for land som mottar mange arbeidsinnvandrere er å forhindre at innvandrerne utnyttes og at innvandringen gir uønskede virkninger for arbeidslivet for

øvrig. I henhold til ILOs rammeverk for arbeidsmigrasjon skal migranter ha samme rett til lik betaling for likt arbeid som andre arbeidstakere, krav på verdige arbeidsforhold og rett til beskyttelse av sin helse og sikkerhet.¹⁴⁹ Erfaringer viser imidlertid at mange mottakerland strever med å sikre sine arbeidsinnvandrere disse rettighetene. Særlig ufaglærte arbeidsinnvandrere kan være utsatt for underbetaling og utnytting i konflikt med arbeidsmiljølovgivning.

I Norden spiller tillitsvalgte og arbeidstakerorganisasjonene en sentral rolle i arbeidet med å sikre ansattes lønns- og arbeidsvilkår. De spiller også en viktig rolle i mange virksomheter i arbeidet for å sikre at arbeidsmiljøet holder en forsvarlig standard. Samtidig viser erfaringen at det tar tid før arbeidsinnvandrere som kommer til land i Norden får kontakt med fagforeninger. Årsakene til dette kan være manglende språkkunnskaper eller informasjon, det kan bunne i lite erfaringer med fagbevegelsen fra hjemlandet, eller et ønske om ikke å være fagorganisert av økonomiske eller andre grunner. Dersom arbeidsinnvandringen er sirkulær, og innvandrerene bare skal være i landet i en begrenset periode, vil incitamentet til å ta kontakt med en arbeidstakerorganisasjon være mindre.¹⁵⁰

Forskere har konkludert med at støtte til å iverksette rettigheter for arbeidsinnvandrere er vel så viktig som rettighetene i seg selv: «However, arguably more important than rights on paper is the existence of mechanism by which individuals can enforce the rights they have – and that these gains in enforcement can robustly be passed on to new arrivals.»¹⁵¹ Kan en modell for fadderskap, der arbeidstakerorganisasjonene spiller en rolle, øke den sosiale og økonomiske tryggheten for arbeidsinnvandrere?

Målet for en fadderskapsmodell må være å bringe arbeidsmigranter hurtig i kontakt med noen som kan hjelpe dem å ivareta deres interesser i den første utsatte perioden i arbeidslivet. Samtidig kan den aktivisere arbeidstakerorganisasjonenes tillitsmannsapparat i arbeidet med å føre kontroll med lønns- og arbeidsforholdene for arbeidsinnvandrere til Norge.

Gjennom en fadderordning kan arbeidstakerorganisasjonene stille som fadder for nyankomne arbeidsinnvandrere fra første dag. En fadderordning må likevel utformes slik at den er nøytral og ikke krenker den enkeltes rett til å være uorganisert. En pliktig serviceordning med mulighet for å tegne medlemskap i en arbeidstakerorganisasjon, er en mulig måte å organisere en fadderordning på. En ordning som inkluderer alle arbeidstakerorganisasjonene forutsetter et samarbeid.

- Ordningen må finansieres gjennom tilskudd fra en eller flere av følgende aktører: arbeidstaker, arbeidsgiver, arbeidstakerorganisasjoner og myndigheter.

¹⁴⁹ UNDP 2009:96.

¹⁵⁰ SOU 2006:87:220.

¹⁵¹ Barber 2005:17.

- Ordningen kan organiseres gjennom et uavhengig servicekontor som eies og driftes av hovedsammenslutningene i fellesskap.
- Arbeidsgiver plikter å rapportere inn nye utenlandske arbeidstakere og dokumentere lønns- og arbeidsforhold til servicekontoret.
- Servicekontoret plikter å ta kontakt med arbeidstaker, direkte og gjennom en organisasjons tillitsmannsapparat der dette er relevant, og orientere om rettigheter og plikter, og muligheten for å bruke fadderordningen for å få informasjon og hjelp.
- Servicekontoret plikter å melde fra til myndighetene om ulovlige lønns- og arbeidsforhold.
- Pliktig fadderskap kunne gjelde alle arbeidsinnvandrere fra tredjeland, for eksempel i en periode på to år.

En fadderordning for arbeidsinnvandrere kan bygges opp på mange måter og tillegges ulike oppgaver, som kan omfatte alt fra informasjon og veiledning til kontrolloppgaver. Også arbeidsgiversiden kan trekkes inn i et samarbeid. Hovedtanken bak en slik fadderskapsmodell er å gi arbeidstakerorganisasjonene et ansvar og en rolle i tilsynet av at lov- og avtaleverk overholdes, og samtidig bringe til veie ressurser som gjør at dette tilsynet kan bli effektivt. I stedet for å bygge opp et stort offentlig tilsynsapparat, vil man kunne bygge på det tillitsmanns- og organisasjonsapparatet som arbeidstakerorganisasjonene disponerer, og den kompetansen disse har som eiere av de tariffavtalene som reguleringen bygger på. Arbeidstakerorganisasjonene bør bidra til en fadderskapsordning, og de vil på sin side få kontakt med utenlandske arbeidstakere og derigjennom mulighet for å vise hvilken rolle organisasjonene spiller i det norske arbeidslivet.

Modell begrunnet i kulturutveksling

Migrasjonsordninger basert på tanken om kulturutveksling og gjensidig forståelse over landegrensene finner vi igjen i mange land, for eksempel i au pairordningen, program for frivillig arbeid (arbeidende gjest), eller utveksling organisert i egne ungdomsmobilitetsprogrammer, som i Storbritannia. Det som ofte kjennetegner disse ordningene er at lønn ikke er et vesentlig element, programmene er gjerne administrert av egne formidlingsorganisasjoner, og deltakerne kan være forhåndsutplukket etter visse kriterier. Det er ofte formidlingsorganisasjonene som etablerer kontakt mellom arbeidsgiver og arbeidssøker.

Slike migrasjonsordninger er sjelden utformet som bistandsprosjekter eller primært innrettet mot migrasjon fra utviklingsland. Siden arbeidsinnvandrerne i slike

programmer ofte lønnes lite eller deltar uten å få lønn, vil ikke hjemsending av penger ha noen vesentlig betydning som bistandselement. Migrasjonsordninger for kulturutveksling kan imidlertid ha mer indirekte effekter som fremmer utvikling og økonomisk og kulturelt samkvem. Målsettingen med slike migrasjonsordninger kan være å gjøre Norge bedre kjent i andre land og skape kunnskap om og forståelse for norsk språk og samfunnsliv. Dette vil kunne få betydning for andre typer arbeidsvandring på et senere tidspunkt. Det kan også skape gode vilkår for norsk handelssamkvem og kulturutveksling med de områdene der migranter tidligere har hatt midlertidig opphold i Norge.

Ungdomsprogram

Et mobilitetsprogram for ungdom fra tredjeland kan uformes med tanke på å dekke alle sektorer i samfunnet, og inkludere eksisterende ordninger for au pairer, arbeidende gjest og ufaglærte praktikanter. En modell for sirkulær migrasjon for ungdom til arbeid og kulturutveksling kan bygge på en eller flere av følgende hovedprinsipper:

- Formidling av arbeid administreres av godkjente organisasjoner som velger kandidater blant søkerne, har ansvar for forsikringer og oppfølging av deltakerne, arrangerer samlinger for deltakerne samt arbeider for å øke tilbudet av arbeids-/praksisplasser.
- Arbeidstiden skal være begrenset og gi rom for kursdeltakelse og annen utfoldelse som gjør deltakerne kjent med Norge og norsk kultur.
- Det kan opprettes samarbeids-/partnerskapsavtaler mellom formidlingsorganisasjon og arbeidsgivere som ønsker å tilby arbeid/praksisplasser på mer permanent basis.
- Deltakerne i ungdomsprogrammet skal delta på obligatorisk norskkurs.
- Kommuner og andre virksomheter i offentlig sektor kan tilby arbeids-/praksisplasser.
- Kost og losji dekkes under oppholdstiden i Norge.
- Det kan etableres særskilte rekrutteringsområder for å styrke kontakten mellom Norge og områder som har eller kan få betydning for norsk handels- og næringsvirksomhet, eller som av andre grunner peker seg ut. Rekrutteringsområder kan etableres gjennom bilaterale avtaler eller, mer uformelt, gjennom samarbeid med myndigheter og organisasjoner i senderland.

Utfordringen knyttet til denne typen innvandringsprogrammer er å få etablert et tilstrekkelig antall arbeids-/praksisplasser. Her vil ikke etterspørselen etter arbeidskraft

være en viktig drivkraft, men det kan ha noe betydning innenfor visse sektorer at minstelønnen er lav. Slike ordninger kan likevel ha betydning for virksomheter som driver innenfor rammer av mer ideologisk, religiøs eller kulturformidlende art.

Regjeringen tilstreber som hovedregel nøytralitet mellom land når det gjelder utforming av regelverket for innvandring.¹⁵² Dette tjener blant annet arbeidsgivernes behov. Det kan være argumenter for å konsentrere rekrutteringen til særskilte land og områder. Dette kan være effektivt og ressursbesparende og kan begrunnes bistandspolitisk eller ved særskilt kulturelt eller økonomisk samkvem. Det er likevel viktig at en slik prioritering ikke fortrenger arbeidsgiveres mulighet for å hente arbeidskraft der dette måtte være mer hensiktsmessig for virksomheten. Når det gjelder innvandringsordninger der kulturutveksling og ikke lønnsarbeid er det sentrale, er dette neppe et problem.

Arbeidsinnvandring innenfor slike rammer vil ikke kunne nå store volumer. Et alternativ er å bygge ordninger for arbeidsinnvandring som baserer seg på at unge arbeidstakere også skal ta utdanning.

Modeller begrunnet i kompetanseutvikling og utdanning

Hjerneflukt som følge av at høyt utdannede mennesker migrerer fra utviklingsland til industriland, har vært regnet som ett av de store problemene knyttet til internasjonal migrasjon, og som et hinder for utvikling. Forskning fra de siste tiårene har imidlertid nyansert bildet noe, og pekt på at migrasjon blant utdanningsgrupper faktisk kan føre til at flere tar utdanning, slik at verdifull kompetanse også tilbakeføres til landet dersom migrantene returnerer etter å ha tatt ytterligere utdanning i andre land eller har ervervet kunnskaper på andre måter. Migrasjon blant høyt utdannede kan dermed også ha positive effekter for utvikling.¹⁵³ Likevel vet vi at det på verdensbasis er mangel på utdannet arbeidskraft. Dette kan gi en uheldig konkurransesituasjon, der de rikeste landene klarer å tiltrekke seg kompetansen på bekostning av de fattige. Én strategi for å hindre at denne konkurransen får uheldige følger, kan være å bidra til at flere får utdanning, slik at den samlede kompetansen øker. Dette var grunntanken i norsk utdanningspolitikk i det 20. århundre, og den bør ha relevans også for andre land som ønsker økonomisk og sosial utvikling.

Problemene knyttet til hjerneflukt har naturlig nok ikke vært av så stor betydning når det gjelder ufaglært arbeidskraft. Derimot er det et mål å bidra til at ufaglærte fra tredjeland ikke bare får arbeid, men også utdanning. Bak den norske migrasjonsord-

¹⁵² St.meld. nr. 18 (2007–2008), s. 21.

¹⁵³ Docquier and Marfouk 2006:152.

ningen for praktikanter ligger en målsetting om at arbeidsopphold i Norge skal inngå som del av utdanningen til arbeidstakeren. Regelverket for studenter fra tredjeland som studerer i Norge har de siste årene blitt endret for å gjøre det lettere for studentene å ta arbeid under og etter studiene. Dette understreker betydningen av å se utdanning og arbeid i nær sammenheng.

For ufaglærte vil det trolig være mest aktuelt å studere i hjemlandet. For arbeidsvandrere med noe utdanningsbakgrunn kan studier i et annet land være ønskelig.

Arbeid for utdanning

For mange er fattigdom det største hinderet for å få en utdanning. Samtidig kan utdanning være veien ut av fattigdommen. Et bistandsprosjekt som ga ungdom mulighet til å arbeide for å finansiere egen utdanning, kunne bygge bro over dette hinderet. Ufaglært ungdom kunne få opphold og mulighet for å arbeide i Norge i en avgrenset periode under forutsetning av at deler av de opptjente midlene gikk til å finansiere videre utdanning i hjemlandet. Dette ville gi migranten både internasjonal arbeidserfaring og kapital til å finansiere utdanning. En slik type migrasjonsordning vil kreve stor grad av koordinering og innsats fra et bistandsapparat sammen med lokal kunnskap og tilstedeværelse i migrantens hjemland. Ordningen bør ta sikte på å utvikle mekanismer som fremmer måloppnåelse når det gjelder gjennomføring av utdanningen etter endt arbeidsopphold. En eller flere av følgende elementer kan videreutvikles og knyttes til en slik migrasjonsordning:

- Ufaglærte får oppholdstillatelse for arbeid i Norge for en periode på to år.
- Det knyttes betingelser til oppholdstillatelsen om avsetning til skolepenger og skoleopphold (fra arbeidsgiver og/eller arbeidstaker). Midlene tilbakeføres ved at de utbetales over et tre års utdanningsforløp.
- Tilbudet distribueres i utvalgte områder gjennom et samarbeid mellom skolemyndigheter i opprinnelseslandet og bistandskontakter.
- Utdanningen kan støttes gjennom bistandsfinansierte stipend dersom det er nødvendig.

Det vil være en utfordring både å håndtere søknadsprosessen til et slikt program og å finne egnede arbeidsplasser til søkerne. Dette vil være en tilbudsstyrt innvandring, som krever et samarbeid med arbeidsgivere i Norge. Én sektor der det kan bli etterspørsel etter arbeidskraft, er pleie- og omsorgssektoren. Man kunne for eksempel tenke seg at programmet ble rettet inn mot unge som ønsket å ta utdanning innenfor denne sektoren, og at det tilbød arbeidsopphold i samarbeid med et utvalg norske kommuner.

Internasjonal profesjonsutdanning

Behovet for flere helsearbeidere i et aldrende Europa har ført til særskilt oppmerksomhet rundt migrasjon av leger, sykepleiere og andre profesjonsgrupper innenfor helse og omsorg. En felles europeisk undersøkelse ble gjennomført i 2006 for å kartlegge bruken av og behovet for utenlandsk helsepersonell i de europeiske landene, med sikte på å utvikle en adekvat migrasjonspolitik for helsesektoren. Rapporten fra undersøkelsen peker på at mangelen på helsepersonell ikke alene kan løses ved rekruttering innenfor EU-området, og at risikoen for hjerneflukt vil være stor ved rekruttering fra mange tredjeland.¹⁵⁴ Norske myndigheter har i sin arbeidsinnvandringspolitikk vist spesielt stor tilbakeholdenhet når det gjelder rekruttering av helsepersonell fra tredjeland, og har slått fast at «Norge skal avstå fra aktiv og systematisk rekruttering av helsepersonell fra utviklingsland».¹⁵⁵

Det kan utdannes flere helsearbeidere i Norge. Her konkurrerer imidlertid helsefaglige utdanninger med andre yrkeskarrierer, og det er ikke gitt at økt utdanningskapasitet alene gir god nok tilflyt av helsearbeidere. Et alternativ kunne være å utdanne flere helsearbeidere i land der unge står i kø for å få utdanning. Noen av disse kunne tilbys arbeidsmulighet og videreutdanning i Norge etter endt utdanning i opprinnelseslandet. Dette ville gi unge uten utdanning mulighet for å få en utdanning og kanskje også mulighet for å jobbe og videreutdanne seg i utlandet. Sosial- og helsedirektoratets rapport om rekruttering av helsepersonell peker på viktigheten av å styrke kapasiteten i helsefagutdanninger i fattige land for å bidra til utvikling.¹⁵⁶ Dersom Norge gjennom samarbeid og finansiering bidro til å utdanne et visst antall helsearbeidere i et utviklingsland, kunne halvparten tilbys jobb i Norge uten at opprinnelseslandet ville tape egne helsearbeidere. Et viktig moment er at et slikt bilateralt samarbeid ville gi et eierskap til flere interesserte parter, og gjennom det kunne utdanne flere helsearbeidere, gjennom en kvalitativt bedre utdanning, enn tilfellet ville vært uten at det ble åpnet for migrasjon til Norge.

En migrasjonsmodell som kombinerer helsefagutdanning i opprinnelseslandet med muligheter for arbeidsmigrasjon, kunne bygge på en eller flere av følgende hovedprinsipper:

- Etablere et bilateralt samarbeid med et tredjeland om opplæring av helsepersonell i tredjelandet. Samarbeidet kan omfatte norske utdanningsinstitusjoner og etableringen av felles kvalitetsnormer.

¹⁵⁴ European Migration Network 2006:27.

¹⁵⁵ St.meld. nr. 15 (2008–2009), s. 19.

¹⁵⁶ Sosial- og helsedirektoratet 2007:24.

- En andel av studentene ved de finansierte studieplassene gis tilbud om tilleggsoplæring i norsk språk og samfunnskunnskap parallelt med helsefaglig utdanning. Regjeringen kan åpne for at offentlige arbeidsgivere kan ansette disse og gi et konkret tilbud om arbeid i Norge.
- Utdannet personell som kommer til Norge kan få oppholdstillatelse som faglært eller spesialist, eller det kan opprettes en egen kvote for helsepersonell med utgangspunkt i hvor mange som har fått utdanning gjennom ordningen.
- Hovedpoenget med en slik modell for internasjonal profesjonsutdanning må være at den genererer flere helsefagarbeidere enn de som forlater opprinnelseslandet. På den måten økes den samlede kompetansen både i opprinnelsesland og mottakerland. Selv om migrantene vil ha høyere utdanning når de kommer til Norge, vil selve ordningen være innrettet mot å bistå de som ikke har slik utdanning. I en verden med økt integrasjon og økende sirkulær migrasjon, vil det være et bidrag til internasjonal samhandling å gjøre profesjonsutdanningen innenfor flere av helsefagene, i likhet med for eksempel ingeniørutdanningen, mer internasjonal.

Migrasjon og utvikling – en sammenlikning av modellene

Avslutningsvis skal vi kort sammenlikne migrasjonsordningene med tanke på hvilken virkning de vil ha for å skape utvikling og redusere fattigdom. Migrasjonsordninger basert på markedets etterspørsel etter arbeidskraft vil ha andre virkninger enn ordninger basert på kulturutveksling eller utdanning. Tabell 3 neste side angir noen grove antakelser om sammenhenger mellom migrasjonsordning og virkninger på aktører, arbeidsmarked og bistandsmål. Det er viktig å være klar over at disse sammenhengene bygger på teoretiske forutsetninger, og at ordningen i praksis kan få virkninger som er større eller mindre enn antatt, eller virkninger som ikke var forutsett i utgangspunktet.

Tabell 3 kan leses som en illustrasjon på mer generelle trekk ved ordningene. Migrasjonsordningene som er basert på etterspørsel etter arbeidskraft, til venstre i tabellen, vil være egnet for å omfatte et større antall migranter og arbeidsgivere. Dette er ordninger som kan skape volum i migrasjonen, forutsatt at etterspørselen er til stede. Disse ordningene krever lite bistandsressurser og kan ha god effekt på reduksjon av fattigdom gjennom at penger sendes hjem. Dette gjelder særlig ordningene som gir mulighet for arbeid av noe lengre varighet og innenfor sektorer der lønnsnivået er høyere enn for eksempel innenfor hjemmearbeid. Fordi migrasjon innenfor disse ordningene kan få et betydelig volum, er det også disse ordningene som i størst grad kan påvirke arbeids-

Tabell 3 Antatt sammenheng mellom migrasjonsordning og virkning på aktører, arbeidsmarked og bistandsmål.

	Ordninger basert på etterspørsel			Tilbud	Fadderordning	Ordninger begrunnet i kulturformidling og utdanning		
	Sesongarbeid	Hjemmearbeid	Åpen innvandring	Gjennomformidlingsbyråer		Ungdomsprogram	Arbeid for utdanning	Profesjonsmigrasjon
Egnet for et større antall migranter	Ja	Ja	Ja	Ja		Begrenset	Begrenset	Begrenset
Egnet for et større antall arbeidsgivere	Ja	Begrenset	Ja	Ja		Begrenset	Begrenset	Begrenset
Krever bistandsressurser	Lite	Noe	Lite	Lite	Noe	Mye	Mye	Mye
Påvirke arbeidsmarkedet	Lite	Lite	Noe	Mye		Lite	Lite	Noe
Redusere fattigdom	Begrenset	Begrenset	Ja	Ja	Ja	Begrenset	Begrenset	Begrenset
Bidra til utvikling	Begrenset	Begrenset	Begrenset	Begrenset	Ja	Begrenset	Ja	Ja
Gir vekst og læring	Begrenset	Begrenset	Begrenset	Begrenset	Ja	Ja	Ja	Ja

markedet. Jo mer generell ordningen er, jo større kan effekten være på arbeidsmarkedet sett under ett. Avgrensede ordninger vil kunne få effekt i enkeltsektorer.

Fadderordningen er først og fremst en ordning som skal bidra positivt i sammenheng med andre ordninger. Sosial trygghet og ordnede arbeidsforhold vil bidra til å redusere fattigdom, og kunnskap om rettigheter og plikter og organisasjonenes rolle i arbeidslivet vil gi læring som kan bidra til utvikling.

Migrasjonsordningen som er begrunnet i kulturformidling og utdanning, til høyre i tabell 3, vil bare i begrenset grad kunne stimulere til migrasjon. Dette er ordninger for utvalgte aktører, og effekten på fattigdomsreduksjon i avsenderlandet vil bli liten, selv om migrasjonen kan ha stor betydning for økonomien til enkeltindividet og den nærmeste familien. Kompetanse- og kunnskapsutvekslingen, som står sentralt i disse ordningene, vil imidlertid kunne bety noe for utvikling både i migrantens hjemland og i mottakerlandet. Utdanning er en av de viktigste forutsetningene for å skape utvikling, og bidrar ikke minst til vekst og læring for migranten selv.

Litteratur

- Agunias, D. (2007), Linking Temporary Worker Schemes with Development. Migration Policy Institute. www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=576
- Alsos, K. og L. Eldring (2010), *Migrant domestic workers – beyond regulation regimes?* Paper presented at the European IIRA Congress, Copenhagen, July.
- Asis, Maruja M.B. (2006), «The Philippines' Culture of Migration.» *Migration Information Source*. Migration Policy Institute.
- Asis, Maruja M.B. (2008), «How International Migration can Support Development: A Challenge for the Philippines.» I: Stephan Castles og Rail Delgado Wise, red., *Migration and development. Perspectives from the South*. Geneva: International Organization for Migration.
- Barajas, A. et al. (2009), *Do Workers' Remittances Promote Economic Growth?* IMF Working Paper.
- Barber, C., R. Black og P. Tenaglia (2005), *Making Migration «Development Friendly»: Temporary Worker Schemes in the UK*. Working Paper T10. University of Sussex, Development Research Center on Migration, Globalisation and Poverty, May.
- Bikova, M. (2008), *A family member or a family servant? Why Norwegian families hire au pairs: a qualitative study*. Masteroppgave i sosiologi. Universitetet i Bergen.
- Brox, Ottar (2005), *Arbeidskraftimport: Velferdsstatens redning – eller undergang?* Oslo: Pax Forlag.
- Carlsen, J., A. Borchgrevink, A. H. Simonsen, S. E. Sørensen, S. Kapile, C. Katee, G. Mundugu og R. Pitso (2006), *Evaluation of Fredskorpset*. Evaluation Report 2/2006. Norad.
- Castles, Stephan og Rail Delgado Wise, red. (2008), *Migration and development. Perspectives from the South*. Geneva: International Organization for Migration.

- Council of the European Union (2007), *Council Conclusions on mobility partnerships and circular migration in the framework of the global approach to migration*. 2839th General Affairs Council meeting, Brussels, 10 December.
- Dayton-Johnson, J., A. Pfeiffer, K. Schuettler og J. Schwinn (2009), «Migration and Employment» I: *Promoting Pro-poor Growth: Employment*, s. 149–177. OECD.
- Dayton-Johnson, J., L.T. Katseli, G. Maniatis, R. Münz, D. Papademetriou (2007), *Gaining from Migration. Towards a New Mobility System*. OECD Development Centre.
- Dayton-Johnson, J. og L. T. Katseli (2006), *Migration, Aid and Trade: Policy Coherence for Development*. OECD Development Centre. Policy Brief No. 28.
- de Haas, Hein (2008), *Migration and development. A theoretical perspective*. International Migration Institute, University of Oxford: Oxford.
- Direktiv 2009:53, Cirkulär migration och utveckling – CIMU
- Docquier, F. og A. Marfouk (2006), «International migration by education attainment 1990–2000.» I: Caglar Özden og Maurice Schiff, red., *International Migration, Remittances and the Brain Drain*. Washington DC: The World Bank/New York: Palgrave Macmillan.
- European Migration Network (2006), *Managed Migration and the Labour Market – The Health Sector*. November. www.european-migration-network.org.
- Fargues, Philippe (2008), *Circular Migration: Is it relevant for the South and East of the Mediterranean?* CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/40. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole: European University Institute.
- Friberg, Jon Horgen og Guri Tyldum, red. (2007), *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Fafo-rapport 2007:27.
- GCIM (2005), *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*. Report of the Global Commission on International Migration. October.
- Glover, S. et al. (2001), *Migration: an economic and social analysis*. RDS Occasional Paper No 67. London: Home Office.
- Göktürk, D., D. Gramling og A. Kaes, red. (2007), *Germany in transit: nation and migration, 1955–2005*. Berkeley: University of California Press.

- Gustafsson, S. og E. Harrysson (2007), *Manage Migration for Development – a study on coherence between the Policy for Global Development and the proposed Labour Immigration Policy*. MA thesis in Africa and International Development Cooperation. Göteborgs Universitet.
- IOM (2010), *On the Admission and Residence Procedures for Unskilled and Low-Skilled Third-Country Nationals to Enter the Labour Markets of the 27 European Union Member States*. Geneva: International Organization for Migration.
- Katseli, L. T., R. E. B. Lucas og T. Xenogiani (2006a), *Migration and Development: Challenges for European Policy Making*.
- Katseli, L. T., R. E. B. Lucas og T. Xenogiani (2006b), *Policies for Migration and Development: A European Perspective*. OECD Development Centre. Policy Brief No. 30.
- Klungman, Jeni, red. (2009), *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development*. New York: United Nations Development Programme, Human Development Report Office.
- Levitt, P. og N. Nyberg-Sørensen (2004), *The Transnational Turn in Migration Studies*. Global Migration Perspectives, no. 6. Geneva: Global Commission on International Migration.
- Martin, Philip (2003), *Managing Labour Migration: Temporary Worker Programmes for the 21st Century*. Special Lecture on migration. International Institute for Labour Studies, Geneva: International Labour Organisation (ILO).
- Martin, Philip (2008), *Another miracle? Managing labour migration in Asia*. Paper for The United Nation Expert Group Meeting on International Migration and Development in Asia and the Pacific.
- Martin, Philip (2009), *The Recession and Migration: Alternative Scenarios*. Working Paper 13. International Migration Institute.
- Ministry of Foreign Employment Promotion and Welfare (2008), *A National Labour Migration Policy for Sri Lanka*. Colombo, Sri Lanka.
- Murhem, S. og A. Dahlkvist (2010), «Sverige.» I: N. W. Hansen, Å. A. Seip og L. Eldring, red., *Rekruttering av kompetansearbeidskraft fra tredjeland til Norden*. København: Nordisk Ministerråd.
- Newland, K. (2009), *Circular Migration and Human Development*. United Nations Development Programme, Human Development Reports, Research Paper 2009/42.

- Newland, K., D.R. Agunias og A. Terrazas (2008), «Learning by Doing: Experiences of Circular Migration.» *Insight*, September. Migration Policy Institute.
- NOU 2008:14, *Coherent for development? How coherent Norwegian policies can assist development in poor countries*. Oslo.
- OECD (2008), *International Migration Outlook*. Annual Report 2008 Edition.
- OECD (2009), *International Migration Outlook 2009*
- Ruhs, Martin (2005), *The Potential of Temporary Migration Programmes in Future International Migration Policy*. Geneva: Global Commission on International Migration, Policy Analysis and Research Programme.
- Scanteam (2005), Study of the results of selected projects of Fredskorpset primary programme 2004. Scanteam.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*. Somerset: Oxford University Press.
- Sosial- og helsedepartementet (2007), *En solidarisk politikk for rekruttering av helsepersonell*. Rapport IS-1490.
- SOU 2006:87, *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser*. Slutbetänkande av Kommittén för arbetskraftsinvandring. Stocholm.
- St.meld. nr. 15 (2008–2009), *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*. Utenriksdepartementet.
- Stortingsmelding nr. 18 (2007–2008), *Arbeidsinnvandring*. Arbeidsdepartementet
- Stortingsmelding nr. 35 (2003–2004), *Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk*. Utenriksdepartementet
- Süssmuth, R. (2001), *Zuwanderung gestalten, Integration fördern: Bericht der unabhängigen Kommission «Zuwanderung»*. Berlin: Bundesminister des Innern.
- Tjelmeland, H. og G. Brochmann (2003), «I globaliseringens tid 1940–2000.» I: K. Kjeldstadli, red., *Norsk innvandringshistorie. Bind 3*. Oslo: Pax.
- UNDP (2009), *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development*.
- Øien, C. (2009), *On equal terms? An evaluation of the Norwegian au pair scheme*. Fafo-rapport 2009:29.

Sirkulær migrasjon

Sirkulær migrasjon handler om personer som reiser til et annet land for kortere eller lengre tid, for deretter å reise videre eller vende tilbake til sitt opprinnelsesland. I denne rapporten ser vi på slik midlertidig arbeidsvandring av ufaglært arbeidskraft fra utviklingsland. Sentralt står spørsmålet om migrasjon fører til utvikling og om det bidrar til å redusere fattigdom. Rapporten tar for seg migrasjonsordninger for ufaglærte både i Norge og i andre land, og peker på hvilke valg og avveininger som må gjøres dersom myndighetene ønsker å etablere nye ordninger. For å illustrere ulike muligheter, presenterer rapporten noen modeller for sirkulær migrasjon.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2010:29
ISBN 978-82-7422-748-4
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20173