



Rapport

2024:3

Migrationslagstiftning i Norden

Ett restriktivt Skifte

Migrationslagstiftning i Norden

Ett restriktivt skifte

Jonas Hinnfors, Göteborgs Universitet

Ann-Cathrine Jungar, Södertörns Högskola

Rapport 2024:3



Delmi Rapport 2014:3
Beställning: www.delmi.se
E-post: ju.delmi@regeringskansliet.se
Omslagsfoto: Joakim Konkasalo Unsplash
Stockholm 2024
ISBN:978-91-89701-59-5

Förord

Migration har sedan början av 2000-talet blivit en allt viktigare politisk fråga i de fyra nordiska länderna Sverige, Finland, Norge och Danmark. Länderna har med olika utgångspunkter, där Sverige har varit mest liberalt och Danmark har varit mest restriktivt, närmat sig varandra vad gäller migrationslagstiftningens utformning och strikthet. Detta till trots har ingen empirisk undersökning av migrationslagstiftningen som helhet i dessa fyra nära besläktade länder hittills gjorts.

Föreliggande rapport, som undersöker perioden mellan 2000 och 2022, baseras på empiriska data om de beslut som fattats på migrationsområdet och i vilken politisk och annan kontext dessa beslut tagits. Därmed ges ökad kunskap om hur politisk förändring går till över tid. Rapporten påvisar hur och när lagstiftningen förändrats och hur länderna allt mer närmat sig varandra, något som också ger en viktig grund för fortsatt forskning i frågan. I centrum för analysen har, bland annat, de högerextrema partierna stått, dels utifrån vilken roll de spelat för att påverka politiken på området genom sitt blotta väljarstöd, dels sin roll som regeringsunderlag. Därutöver har också en analys gjorts av vilken betydelse som migrationens storlek har haft.

Författare till rapporten är Jonas Hinnfors, professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet och Ann-Cathrine Jungar, docent och lektor i statsvetenskap vid Södertörns högskola.

Arbetet med rapporten har följts av Delmis ordförande Joakim Palme, professor i statskunskap vid Uppsala universitet. Tidigare versioner av rapporten har granskats av Anders Sannerstedt, professor emeritus i statsvetenskap vid Lunds universitet, Karl Loxbo, docent och universitetslektor vid Statsvetenskapliga institutionen Stockholms universitet och Frida Boräng, docent och biträdande lektor vid Statsvetenskapliga institutionen Göteborgs universitet. Vid Delmis kansli har rapporten granskats av Constanza Vera Larrucea (tillika huvudgranskare), André Asplund och Andreas Savelli, samtliga utredningssekreterare på kansliet. Som brukligt i Delmi-sammanhang ansvarar författarna själva för rapportens innehåll, slutsatser och rekommendationer.

Stockholm, mars 2024

Joakim Palme
Ordförande Delmi

Agneta Carlberger Kundoori
Kanslichef Delmi

Sammanfattning

Migration har sedan början av 2000-talet blivit en allt viktigare politisk fråga i de fyra nordiska länderna Sverige, Finland, Norge och Danmark. Trots att olika studier pekat på att de nordiska länderna närmast sig varandra vad gäller migrationslagstiftningens utformning (det vill säga lagstiftning som reglerar när tredjelandsmedborgare kan bosätta sig i ett land för en längre eller kortare period) har ingen empirisk undersökning gjorts som täcker in samtliga tre migrationstyper (asyl-/flyktinginvandring; familjeåterföreningsinvandring; arbetsmarknadsinvandring) gjorts i dessa nära besläktade länder. Rapporten bidrar, med ett tidsperspektiv från 2000 fram till idag, till ökad kunskap om ett viktigt samhällsfenomen. Syftet med denna rapport är att analysera utformningen av lagstiftningen på det migrationspolitiska området i de fyra nordiska länderna Sverige, Danmark, Norge och Finland under perioden 2000 till 2022 (notera att rapporten inte behandlar integration, det vill säga, åtgärder riktade till de personer som erhållit tillstånd att komma in i landet). Rapportens ambition är inte att förklara och etablera orsakssamband mellan olika faktorer, men lagstiftningen på det migrationspolitiska området relateras till ett antal aspekter som lyfts fram i tidigare forskning och utgör grunden för rapportens tre preciserade frågeställningar:

1. *När har populistiska högerradikala partier fått möjlighet att direkt påverka regeringspolitik (antingen via formell regeringsmedverkan eller som stödparti)?*
2. *Vilket väljarstöd har de högerradikala partierna haft?*
3. *Vilken har invandringens nivå varit?*

Rapporten visar att lagstiftningen skärpts i samtliga nordiska länder, men i något olika takt. Rapportens slutsats är att ju starkare det populistiska högerradikala partiet är (antal röster i parlamentet eller förmågan att påverka regeringens politik) ju mer restriktiv blir lagstiftningen. Alla länder har rört sig i en mer restriktiv riktning; inledningsvis Danmark och Norge under 1990-talet medan Finland och Sverige följde efter 10-15 år senare. Trots att länderna har olika relationer till EU så tycks inte detta ha förändrat det faktum att alla förändrats i samma riktning vad gäller migrationspolitikens utformning. Den restriktiva förändringen har bestått av lagstiftning, vars syfte är att minska antalet personer som stannar; att uppmuntra återflyttning och underlätta utvisning när asyl nekats eller personer bedöms komma från "säkra länder". Lagstiftningen är likartad i de fyra nordiska länderna, men den är mest långtgående i Danmark. Sverige och Finland rörde sig i en mer restriktiv

riktning i samband med flyktingströmmarna 2015, och centerhögerregeringarna, som bildades 2022 i Sverige och 2023 i Finland. Migrationslagstiftningen har förändrats i restriktiv riktning vid samtliga tillfällen när högerradikala partier har medverkat i eller fungerat som stödparti till regeringar i de fyra nordiska länderna. Vid några tillfällen har lagstiftningen gått i restriktiv riktning trots att inget högerradikalt parti ingått i något regeringsunderlag. Med undantag för Finland under mandatperioden mellan 2007 och 2011 har detta enbart skett när det högerradikala partiet haft framgångar i det senaste allmänna valet (Norge 2005 och Sverige 2014), det vill säga, när de utmanat de övriga partierna. Under enbart en mandatperiod har lagstiftningen gått i en mer liberal riktning då ett högerradikalt parti haft väljarmässiga framgång, nämligen Sverige under mandatperioden 2010 till 2014. Vid ett antal tillfällen i Norden har migrationslagstiftningen drivits i restriktivare riktning samtidigt som migrationens nivå har ökat. Det har skett vid fem av vår undersökningsperiods sammanlagt 24 mandatperioder. Danmark 2007–2011; Finland 2007–2011; Norge 2005–2009 och 2013–2017 samt i Sverige 2014–2018. Vid samtliga tillfällen utom i Finland 2007–2011 har samtidigt även högerradikala partier antingen utgjort regeringsunderlag (Danmark 2007–2011 och Norge 2013–2017) eller gjort ett mycket bra val (Norge 2005–2009 och Sverige 2014–2018). Vidare har även det omvända skett, det vill säga migrationens nivå har minskat samtidigt som lagstiftningen har blivit mer restriktiv. Det har skett vid sex tillfällen. Danmark 2001–2005, 2015–2019; Finland 2015–2019; Norge 2001–2005, 2017–2021 och Sverige 2018–2022. Vid samtliga tillfällen har samtidigt även högerradikala partier antingen utgjort regeringsunderlag eller gjort ett mycket bra val. Rapporten visar att de etablerade partierna gradvis har anpassat migrationslagstiftningen till de högerradikala partierna striktare positioner när de senare har blivit starkare (väljarmässigt och närhet till regeringen). De etablerade nordiska partierna kan naturligtvis utforma och genomföra sådan politik utan att det högerradikala partiet har betydelse. Detta har under den studerade tidsperioden mellan 2000 och 2022 enbart skett en gång; i Finland under mandatperioden mellan 2007 och 2011. Vilka kausala mekanismer som specifikt ligger bakom dessa förändringar är det för tidigt att uttala sig om. Det är något för framtida forskning att studera.

Summary

Since the beginning of the 21st Century, migration has developed into an important issue area in the Nordic countries (Denmark, Finland, Norway and Sweden). Although various studies have indicated that these countries have approached each other regarding legislation concerning immigration (i.e., laws regulating the conditions under which third country nationals are allowed to settle in a country for longer or shorter periods of time), no empirical overview has been carried out so far covering all three major immigration categories (forced migration/asylum seekers; family reunification and labour migration) in these reasonably similar countries. By covering a time frame going back to the early 2000s this report contributes by increasing our knowledge about an important societal topic. The report's overarching question concerns the character of immigration legislation in the Continental Nordic countries 2000–2022 (please note that the report does not discuss integration as a topic, i.e., any measures aimed at those people who have been allowed to enter a country). Moreover, while not purporting to provide any causal explanations the report relates the development of immigration legislation to three aspects that are often highlighted in previous research. These form the background to the report's three additional research questions:

1. *When have Populist Radical Right parties (PRR) been able to influence government policies (either directly via formal Cabinet membership or indirectly via a supporting party position)?*
2. *What has the level of voter support been for the Populist Radical Right parties?*
3. *What has the level of immigration been?*

A key conclusion in the report is that the legislative changes have gone in a restrictive direction in all four countries, but the pace has differed somewhat between the countries. The report concludes that more or less the stronger the position (number of votes in the parliament or ability to influence government policies) of a Populist Radical Right Party, the tougher the legislation has become. All countries have moved in a stricter direction with Denmark and Norway being the forerunners already in the early noughties with Finland and Sweden following some 10–15 years later. Although the four countries have different relationships with the EU, this does not seem to have altered the fact that they have all moved in the same direction regarding immigration legislation. The restrictive turn has consisted of various legislative measures to reduce the numbers of people who actually settle; to

encourage people to return to their original countries; make it easier to expel those who have seen their asylum application being rejected or who have arrived from so called 'safe countries'. The various measures are quite similar among the four Nordic countries although most far-reaching in Denmark. After the 2015 migration flows, Sweden and Finland have moved in the same direction and their new centre-right governments, with PRR party support, that took office in 2022 (Sweden) and 2023 (Finland) have announced further tightening of the legislation. At each point when a PRR party has either been in a formal (coalition) government position or been a supporting party to a government, the immigration legislation has taken a stricter turn. This is not to say that there haven't been any instances when the legislation has become stricter without any PRR government involvement. However, with the exception of Finland in 2007–2011, this has only happened when a PRR party has done well in the most recent general election (e.g., in Norway in 2005 and in Sweden in 2014) thus posing an increased threat to the other parties. Only once has the legislation become more liberal in the face of a looming threat from a PRR party. In Sweden during the 2010–2014 Parliament. There are instances when increased levels of immigration coincide with the immigration legislation taking a stricter turn. This has happened at five of the 24 Parliaments covered by the report (Denmark in 2007–2011; Finland 2007–2011; Norway in 2005–2009 and 2013–2017 and Sweden in 2014–2018). However, barring Finland between 2007–2011, PRR parties have at the same time either been able to influence government policies (Denmark in 2007–2011; Norway in 2013–2017) or received a very good parliamentary election result (Norway in 2005–09; Sweden in 2014–2018). Moreover, there are as many instances of falling migration levels coinciding with stricter policies (Denmark in 2001–2005 and 2015–2019; Finland in 2015–2019; Norway in 2001–2005 and 2017–2021; Sweden in 2018–2022). At all these instances a PRR party has either been able to influence the government or done very well at the parliamentary election. As a general empirical conclusion, the report highlights the fact that the traditional mainstream parties have gradually adjusted their immigration legislation to stricter positions as PRR parties have grown stronger (both in terms of votes and in terms of closeness to government position). Obviously, the more traditional mainstream Nordic parties would be fully capable of developing and implementing such policies on their own – without any relation to PRR parties. Yet, between 2000–2022 this has only happened once, in Finland during the 2002–2011 Parliament. Still, which causal mechanisms that lie behind the developments is too early to say. That is something for future research to look into.

Innehåll

1. Inledning.....	11
1.1 Forskningsläget.....	13
1.2 Frågor	19
2. Metod och material	21
3. Migrationslagstiftningen i Norden	26
3.1 Danmark.....	26
3.2 Finland	46
3.3 Norge.....	65
3.4 Sverige.....	83
4. SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER.....	101
4.1 En striktare migrationslagstiftning i Norden	101
4.2 Migrationslagstiftning, partilandskapets förändring och invandringens nivå	113
5. POLICY-REKOMMENDATIONER	115
6. Referenser	117
7. Appendix.....	Fel! Bokmärket är inte definierat.
8. Förteckning över tidigare publikationer	123
9. Slutnoter.....	130

1. Inledning

Migration har sedan början av 2000-talet blivit en allt viktigare politisk fråga i de nordiska länderna Sverige, Finland, Norge och Danmark. På det migrationspolitiska området har de nordiska länderna, i likhet med övriga Europa, infört nya regler och förändrat lagstiftningen. Från olika utgångspunkter har länderna, i synnerhet efter 2015 och det rekordstora antalet asylsökande, närmast sig varandra vad gäller migrationslagstiftningens utformning. Förändringarna har oftast gått i en restriktiv riktning med syfte att minska invandringen.

Invandringens omfattning i de nordiska länderna har historiskt skiljt sig åt, vilket bland annat avspeglas i andelen utrikesfödda i befolkningen. I Sverige, som till sin folkmängd är det största nordiska landet, är andelen utrikesfödda 20 procent. I Norge och Danmark är motsvarande andel 16 respektive 12 procent. Av de nordiska länderna har Finland den lägsta andelen, 8 procent, utrikesfödda i sin befolkning 2021 (Nordens välfärdscenter 2022).

I Danmark och Norge inleddes en skärpning av reglerna för asylinvandring och familjeåterförening efter 2002 (Akkerman, 2012; Borevi, 2018). På flera områden har den svenska lagstiftningen fram till 2015 varit mer liberal utformad än i grannländerna. Den finländska migrationslagstiftningen tog en restriktiv vändning efter 2008 och efter 2015 har den skärpts ytterligare.

De nordiska länderna är små öppna ekonomier, har skattefinansierade välfärdsstater, en stor offentlig sektor och höga skatter i internationell jämförelse. De är parlamentariska flerpartisystem, som historiskt karaktäriserats av politiskt samförstånd i form av breda regeringssamarbeten och parlamentariska uppgörelser. Dessa gemensamma egenskaper framhålls ofta i studier av de nordiska länderna. Länderna har dessutom täta kontakter och samarbeten i framför allt Nordiska Rådet och på senare år långtgående försvarssamarbete i Nordic Defence Cooperation (NORDEFCO). Sedan 1952 har Norden haft passfrihet och fri rörlighet. År 1954 undertecknades den första överenskommelsen om en gemensam arbetsmarknad för hela Norden, vilket innebar att nordiska medborgare inte behövde uppehålls- och arbetstillstånd för att bosätta sig i något annat nordiskt land. De nordiska länderna är på många sätt besläktade, men det finns naturligtvis även viktiga skillnader länderna emellan. Länderna påverkas av den politik som förs i grannländerna och historiskt har de även inspirerats och lärt av varandra vad gäller politikens utformning (Karvonen 1991). Länderna lämpar sig därför väl för en jämförande fallstudie.

I den här rapporten beskriver vi utvecklingen av migrationslagstiftningen i de nordiska länderna sedan början av 2000-talet. Med migrationslagstiftning avses lagstiftning om asylinvandring, familjeåterförening och arbetskraftsinvandring för tredjelandsmedborgare, det vill säga personer utan EU-medborgarskap. Tre frågor vägleder denna del av analysen: 1) Vem får komma in i landet och under vilka villkor? 2) Under vilka villkor kan familjemedlemmar invandra? 3) Vem och under vilka villkor får en tredjelandsmedborgare arbeta i landet?

Som vi nämnde inledningsvis finns redan en del forskning som visar att viss migrationslagstiftning har skärpts, men vi saknar systematisk kunskap om vilka förändringarna är och på vilket sätt de tillkommit. Närmare bestämt ställer vi frågan om vad som har förändrats och hur? Analysen har inga förklarande ambitioner i den meningen att vi testar orsakssambanden mellan de faktorer vi studerar och policyförändringar i restriktiv, och i förekommande fall liberal riktning. Detta gäller också när vi beskriver samspelet mellan olika faktorer, som tidigare forskning lyft fram som betydelsefulla för migrationslagstiftningens utformning. Till exempel, om och på vilket sätt antalet asylsökande, partipolitiken och de populistiska högerextrema partiernas framgångar samt EU-rätten har haft betydelse för migrationslagstiftningens utformning.

Syftet med denna rapport är att beskriva och analysera utformningen och förändringar av lagstiftningen på det migrationspolitiska området i de fyra nordiska länderna. Studien täcker perioden mellan 2000 och 2022.¹ Vi har använt oss av befintligt material fram till 2009, och kompletterat med nytt eget material fram till 2022.²

¹ Som vi beskriver i metodkapitlet kommer vi att klassificera migrationspolitisk lagstiftning (det vill säga vad gäller asyl-/flyktinginvandring, familjeåterföreningsinvandring och arbetskraftsinvandring – men inte lagstiftning för "integration" såvida det inte direkt ingår som ett krav för att få uppehållstillstånd i landet) som mer eller mindre strikt eller liberal (det vill fler eller färre respektive mer omfattande eller mer begränsade regler för att få vistas i ett land). OBS vad gäller slutåret 2022: om en regering tillträtt före 2022 års utgång har vi tagit med den fram till 2022 års utgång. Ett gränsfall är Sverige där en ny regering tillträdde i oktober 2022, men här har vi fört in data i såväl landkapitlet som i den stora översiktliga tabell med sammanfattande data från alla fyra länderna, som presenteras i det sista kapitlet (Tabell 21). Danmark är ännu mera ett gränsfall. En ny regering tillträdde så sent som den 15 december 2022. I landavsnittet har vi fört in vissa data som rör Danmark 2022-, men inte i Tabell 21 i sista kapitlet. Även för Finland har vi i landavsnittet fört in vissa data som gäller den regering som tillträdde i juni 2023, men inte i den avslutande Tabell 21.

² Notera att vi strukturerar den följande detaljerade empiriska analysen efter mandatperioderna i länderna. Eftersom dessa inte är desamma blir de exakta årtalen lite olika mellan de olika länderna.

1.1 Forskningsläget

Migrationsfrågan har sedan 1990-talet fått mer utrymme i den politiska debatten i Europa. Om vi ser till den retorik som kännetecknar frågor om migration är den under perioder starkt politiserad (Hutter och Kriesi, 2021). I Norden finns exempel på att den politiska debatten och den faktiskt genomförda politiken inte alltid överensstämmer. Brochmann och Hagelund (2011) visar att den övergripande retoriken om invandring i de nordiska länderna emellanåt varit väldigt stabil (med Sverige som "generöst" och Danmark som "strikt") samtidigt som omfattade konkreta förändringar genomförts i respektive land. Likaså har partier med helt olika ideologisk bakgrund – och med helt olika retorik – gjort upp om migrationslagstiftningen. Så var till exempel fallet 1989 när de svenska Socialdemokraterna med Moderaternas stöd genomförde en radikalt mycket striktare flyktingpolitik. 20 år senare gjorde Miljöpartiet och Allianspartierna upp om en öppnare asylpolitik (Hinnfors med flera, 2012) och idag samverkar liberal- högerpartierna med Sverigedemokraterna för att genomföra en mer restriktiv migrationslagstiftning.

I tidigare forskning har betydelsen av partiernas ideologi, och i detta fall mer specifikt deras migrationspolitiska ståndpunkter, utforskats. Högerpartier har setts som mer kritiska till migration än vänsterpartier, men den bilden är förenklad och innehåller fler nyanser. Partiernas inställning skiljer sig åt mellan olika typer av migration, det vill säga arbetskrafts-, flykting- och asylinvandring samt familjeåterförening. Dessutom finns skillnader inom höger- respektive vänstersidan i politiken (Perlmutter 1996). En marknadsliberal höger kan ställa sig positiv till arbetskraftsinvandring medan den kultur- och nationalkonservativa högern ställer sig skeptisk till flykting- och asylinvandring.

Delar av vänstern välkomnar humanitär migration, medan den traditionella arbetar- och fackföreningskopplade vänstern kan vara mera restriktiv vad gäller arbetskraftsinvandring. Enligt Natter med flera (2020) har migrationslagstiftningens utformning bekräftat denna mera mångfacetterade bild. Tidigare studier har visat att center-högerpartier har makten blir politiken striktare vad gäller asylmottagning, men däremot öppnare vad gäller arbetskraftsinvandring (Green-Pedersen och Odmalm, 2008, Bale, 2008, Akkerman, 2012). När center-vänsterpartier har makten blir politiken striktare vad gäller arbetskraftsinvandring (Bucken-Knapp, 2014; Bale, 2008; Hinnfors med flera, 2012; Salo och Rydgren, 2021) men öppnare vad gäller asylinvandring (Boräng, 2012). Det finns dock även forskning som pekat på avsaknaden av samband: "there is no robust effect of the political ideology of governments and parliaments on the overall restrictiveness of immigration

reforms" (Natter med flera, 2020: 18). Tidigare studier har samtidigt visat att när högerradikala partier med sin kritiska syn på invandring har etablerat sig i parlamenten tenderar både center-vänster- och center-högerpartier att genomföra en mer restriktiv migrationslagstiftning (Bale, 2008; Salo och Rydgren, 2021).

Populistiskt högerradikala partier har allt sedan 1990-talet etablerat sig och stärkt sin närvaro i de europeiska partisystemen. Sådana partier har en ideologisk kärna bestående av nationalism, auktoritarianism och populism (Mudde 2016). Nationalismen uttrycks i idéer om att staten ska bebos av det egna folket, som i regel definieras etnokulturellt, och att utomstående personer, idéer och traditioner är hot mot den homogena nationalstaten. Konkret uttrycks detta i kritik av invandring, EU och islam, och i vissa fall egna minoritetsgrupper. Auktoritarianismen är en föreställning om ett strikt reglerat samhälle där överträdelser mot lagar och etablerade normer ska bestraffas hårt och beivras. Krav på högre straff, värnandet om traditioner och religion, samt traditionella familjevärderingar kännetecknar denna föreställning. Populismen är en antagonistisk idé om att politiken ska vara ett uttryck för folkets vilja, och populisterna står på folkets sida i den grundläggande samhällseliga konfliktlinjen, det vill säga, den mellan det rena folket och den korrumpierade eliten. Populismen är en anti-etablissemangstanke där de ingående begreppen "folk" och "elit" kan ta sig olika uttryck beroende på kontexten. Eliten kan vara de politiska representanterna i de egna parlamenten och i EU, finanseliten, medierna, forskarsamhället, det vänsterliberala kulturetablissemangen, marxister och feminister. Folket kan vara det "egna" folket som förenas av språk, historia och kultur, det politiska folket som är sviket av sina politiker och "mannen på gatan" eller "den tysta majoriteten", vars åsikter varken respekteras eller beaktas av etablissemangen. Som nämndes ovan visar tidigare studier att när högerradikala partier etablerar sig i parlamenten tenderar både center-vänster- och center-högerpartier genomföra en mer restriktiv migrationslagstiftning.

De nordiska högerradikala partierna har olika rötter och ideologiskt ursprung, men har sedan slutet av 1990-talet blivit alltmer sakpolitiskt och väljarmässigt lika varandra (Jungar & Jupskås 2014). Deras olika historiska ursprung har bland annat haft betydelse för deras legitimitet och trovärdighet. Sannfinländarna är ett så kallat "successor"-parti till det agrarpopulistiska partiet Finlands Landsbygdsparti, som bildades i slutet av 1950-talet och satt i regeringen under 1980-talet. Sannfinländarna hade organisatoriskt och ledarskapsmässigt stora likheter med Landsbygdspartiet då det bildades 1995, men de sakpolitiska hjärtefrågorna har alltmer kretsat kring motstånd mot EU

och invandringskritik. I valet 2011 skrällde partiet och femfaldigade sitt väljarstöd till 19,6 procent. Partiet medverkade i en center-högerregering mellan 2015 och 2017, efter vilket partiet splittrades. Sannfinländarna har dock bibehållit sitt stöd och i riksdagsvalet 2023 fick de över 20,1 procent av rösterna och blev därmed riksdagens näst största parti efter Samlingspartiet, som erhöll 20,8 procent.

Dansk Folkeparti (DF) bildades som ett utbrytarparti från skatteprotestpartiet, det danska Fremskrittspartiet, 1995. Utbrytargruppen under partiledaren Pia Kjaersgaard var kritisk till den förra partiledarens oförmåga att organisera och disciplinera partiet och bildade ett hierarkiskt och disciplinerat EU- och invandringskritiskt parti.

Partiets väljarstöd växte kontinuerligt fram till 2015 då det med 21,1 procent av rösterna blev det största borgerliga partiet. I de efterföljande valen har partiet väljarstöd kraftigt reducerats. Dansk Folkeparti fick 8,7 procent av rösterna i parlamentsvalet 2015 och 2,6 procent av rösterna 2022. Partiet agerade stödparti till center-högerregeringar mellan 2001 och 2011 samt mellan 2015 och 2019 och har aldrig fullt ut suttit i regeringen. Det finns olika förklaringar till partiets tillbakagång. Konkurrens från nya högerextrema partier, till exempel Nye Borgerlige, anpassning till mer restriktiv invandringspolitik hos övriga partier samt interna konflikter inom DF.

Det norska Fremskrittspartiet (FrP), bildades 1973 och var i likhet med det danska systerpartiet ett populistiskt protestparti mot skatter och välfärdsstatens utvidgning. Invandringsfrågan fångades upp av partiet under slutet av 1980-talet. Partiets stöd har fluktuerat kraftigt, mellan 15 och 24 procent, och FrP har agerat stödparti till center-högerregeringar under 1990-talet och början av 2000-talet. Partiet sågs inte som ett regeringsdugligt parti, men efter valet av Siv Jensen till partiledare 2006 öppnade Høyre dörren för parlamentariskt samarbete. Mellan 2013 och 2020 satt partiet i regeringen.

Sverigedemokraterna (SD) bildades 1988 som ett nationalistiskt parti av personer med rötter i olika extrema partier och rörelser. Partiets väljarmässiga framgångar var små och partiet skakades av interna konflikter och skandaler som en följd av extremism och våldshandlingar. Vid riksdagsvalet 2006 fick partiet 2,9 procent av rösterna och erhöll partistöd och i nästa val blev man över riksdagsspärren och tog plats i riksdagen med 5,7 procent av rösterna. SDs väljarstöd har sedan ökat i varje val och i riksdagsvalet 2022 fick man 20,5 procent av rösterna och passerade Moderaterna som det största borgerliga partiet. Efter att ha varit isolerat, i bemärkelsen att inget parlamentariskt parti vill förhandla eller samarbeta, agerar SD nu stödparti till en center-högerregering. Isoleringen trappades

gradvis ner efter valet 2018 då Kristdemokrater och Moderater samarbetade med partiet och under pandemin då SD inkluderades i gruppen av partier som regeringen informerade och konsulterade med.

De högerradikala partiernas parlamentariska etablering kan ha en indirekt påverkan på de övriga partiernas politik genom att dessa anpassar sig till det högerradikala partiets ståndpunkter i syfte att konkurrera om de högerradikala väljarna, för vilka invandringen i regel är den viktigaste frågan.

Dessa så kallade "populistiska högerradikala partiers" väljarmässiga framgångar beror på att de tagit röster från både höger och vänster. En tänkbar orsak till att både socialdemokratiska och konservativa partier formulerar mer restriktiva migrationspolitiska ståndpunkter och genomför en mer migrationsrestriktiv lagstiftning är att konkurrera om de invandringskritiska väljarna. Vissa studier tonar dock ned betydelsen av de högerradikala partiernas regeringsmedverkan som orsak till striktare migrationslagstiftning (Akkerman 2012). De stora förändringarna hävdas istället ha genomförts av center-högerpartier (Akkerman, 2012: 523-524; jämför Lutz, 2019) som dock noterar att integrationspolitik stramas åt av högerradikala partiers regeringsmedverkan.

Givet vad vi vet om övergripande forskning om partiers strategiska agerande finns dock välgrundade anledningar att ifrågasätta dessa tidigare slutsatser. De högerradikala partiernas viktigaste fråga är migration och när de når väljarmässiga framgångar utgör de ett potentiellt hot mot övriga partiers målsättningar att bibehålla och öka väljarstöd, samt att bilda regering. I flerpartisystem ställs partierna hela tiden inför utmaningen att forma parlamentariska majoriteter och att strategiskt agera så att framtida regeringsmajoriteter blir möjliga. Akkerman (2012: 514) avstår emellertid förvånande nog från att problematisera de situationer när center-högerregeringar på olika sätt varit beroende av högerradikala partier för att över huvud taget kunna bildas. Eftersom populistiska högerradikala partier kan hota med att dra undan sitt regeringsstöd får de viktiga verktyg för att få igenom sina ideologiskt prioriterade mål via anpassning från regeringspartierna (Van der Brug 2015, Bale 2018, Green-Pedersen 2008; De Lange, 2012; Meguid, 2005; Bale med flera, 2010). Vi väljer därför att i det följande dels undersöka vid vilka tillfällen de högerradikala partierna i Norden har haft direkt inflytande över regeringspolitiken, dels vilken styrka de har haft i parlamenten.

En mängd studier granskar relationen mellan migrationslagstiftningens utformning och antalet migranter som söker sig till Europa (Bale och Partos, 2014; Hutter och Kriesi, 2019; Natter med flera, 2020). Är det så, att mängden

asylsökande påverkar migrationslagstiftningen i en viss riktning? Strukturella faktorer som ekonomiska konjunkturen eller antalet flyktingar kan dock, enligt viss forskning, inte förklara politiseringens omfattning (Grande 2018, Dennison & Geddes 2019). Däremot har migrationslagstiftningen framför allt varit en politikdriven process, menar de, vilket även annan forskning har uppmärksammat. Exempelvis påpekas att regeringspartiernas agerande har spelat en stor roll (Van der Brug 2015, Bale 2018, Green-Pedersen 2008), men även övriga partiers agerande och partiernas konkurrens om väljarnas bidrar (Grande 2018). EUs lagstiftning och närmandet mellan näraliggande länder har även haft betydelse för hur migrationslagstiftningen utformats (Block & Bonjour 2013). Vi vet emellertid att flera skärpningar av lagstiftningen genomfördes i Sverige under, och efter, åren 2014 och 2015 när antalet migranter till Sverige ökade, vilket skulle tyda på att dessa slags stora yttre händelser ändå skulle kunna påverka politikens innehåll. Samtidigt visar studier att migrationslagstiftningen skärptes långt tidigare i exempelvis Danmark och Norge (Borevi, 2018; Akkerman, 2012). I Sverige införde dessutom den socialdemokratiska regeringen långtgående skärpningar av migrationslagstiftningen redan 1989. Här finns alltså en hel del kunskapsluckor. Hur det har sett ut i Norden på senare år framstår fortsatt som viktigt att analysera och vi väljer därför att i det följande undersöka detta.

Migration är en gränsöverskridande företeelse omgärdad av ett flertal internationella regelverk, vilka har betydelse för nationell lagstiftning. FN formulerade Genèvekonventionen, som bland annat fastställer vem som är flykting, och har etablerat ett kvotflyktingssystem. EU har sedan 1990-talet gemensamma regler för asylpolitiken med avseende på miniminormer för asylsökande och familjeåterförening. Boräng med flera (2022) menar att internationella avtal som Genèvekonventionen (1951) har haft en viss likriktande påverkan på ländernas migrationslagstiftning. EUs lagstiftning och ett närmande mellan närliggande länder har också haft betydelse för hur migrationslagstiftningen utformats (Block & Bonjour 2013) och därför finns det starka skäl för oss att inkludera detta i vår analys.

Vad gäller migrationslagstiftningen finns flera exempel på att länder infört regler för familjeåterförening som är mer restriktiva än vad direktiven anger (Borevi 2018: 23 ff). På detta område finns alltså redan en hel del kunskap. Vi kommer därför inte att göra några specifika nya undersökningar om EU, men kommer att i förekommande fall att relatera diskussionen till EU och dess regelverk.

Natter (2020: 18) pekar även på att närliggande länder kan inspireras av varandra och att även om EU-direktiv har utformats som regler för miniminivåer har länder tenderat att använda dessa som riktmärken i en "race

to the bottom" (jämför Block och Bonjour, 2013: 223: "interaction, inspiration, information and referencing to each other played a major role in the restrictive turn"). Även Boeri och Brücker (2005: 669) slår fast att "migrationslagstiftningen i varje enskilt land utvecklas i stora drag på samma sätt som i närliggande länder." På grund av den fria rörligheten inom EU kan striktare regelverk i ett land leda till att migranter söker sig till andra länder med generösare regelverk, vilket leder till "spillover-effekter", som i förlängningen kan göra att närliggande länder justerar sin lagstiftning i relation till varandra. Detta är också väl belagt i tidigare studier (Görlach och Motz, 2021; jämför Bratu med flera, 2022). Även om det alltså generellt sett är så att grannländer ofta går i samma riktning så är det inte en naturlag. Harmonisering av EU-regelverken leder exempelvis inte omedelbart till att alla länder per automatik genomför lagstiftningsförändringar.

De nordiska länderna har historiskt gjort olika vägval inom utrikespolitiken, inte minst i förhållande till EU. Danmark anslöt sig till den Europeiska Gemenskapen 1973, medan Norge i två folkomröstningar – 1973 och 1994 – valde att ställa sig utanför EU. Däremot deltar Norge i Europeiska Ekonomiska Samarbetsrådet EES. Sverige och Finland anslöt sig till EU 1995. Finland är det enda av de nordiska länderna som ingår i den Europeiska Monetära Unionen (EMU). Samtliga nordiska länder ingår dock i Schengensamarbetet. Med Schengenavtalet kan resenärer överskrida gränserna mellan de länder som anslutit sig till Schengenavtalet utan kontroller vid landgränser, flygfält och hamnar.

Den rättsliga utvecklingen i EUs gemensamma migrationslagstiftning har direkt närmast berört Finland och Sverige. Danmark har ett undantag och står utanför EU-lagstiftningen på asyl- och invandringsområdet. Norge är inte EU-medlem men har däremot valt att harmoniera sig med EU på detta område. Medlemsländerna som ligger utanför EUs jurisdiktion kan ändå påverka migrationslagstiftningen väsentligt (Görlach och Motz, 2021: 313). Både Danmark och Norge deltar i Schengensamarbetet om gränskontroll och båda följer Dublinfördraget, som reglerar vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan inom Europeiska unionen. Slutligen kan medlemsländerna införa regler som ligger utanför EUs jurisdiktion, men som ändå påverkar migrationslagstiftningen väsentligt (Görlach och Motz, 2021: 313).

1.2 Frågor

Syftet med denna rapport är att analysera utformningen och förändringar av lagstiftningen på det migrationspolitiska området i de fyra nordiska länderna Sverige, Danmark, Norge och Finland under perioden från 2000 till 2022.³ Via en jämförande fallstudie ska vi beskriva och analysera under vilka förhållanden de migrationspolitiska besluten tagits med avseende på typ av regering, invandringskritiska partiers etablering i parlamenten och invandringens omfattning samt EU-lagstiftningens påverkan.

Huvudfrågan är:

-Hur har den migrationspolitiska lagstiftningen blivit mera liberal eller restriktiv vad gäller asyl-/flyktinginvandring, familjeåterföreningsinvandring och arbetskraftsinvandring i de nordiska länderna?

I analysen av de lagstiftningsmässiga förändringarna i migrationslagstiftningen kommer vi att beskriva den kontextuella inramningen av besluten. Förutom att studera vilka förändringar som genomförts i migrationslagstiftningen är vi intresserade av under vilka omständigheter de genomförts. Här har vi utgått från tidigare forskning för att identifiera forskningsfrågor:

1. *När har högerradikala partier fått möjlighet att direkt påverka regeringspolitik (antingen via formell regeringsmedverkan eller som stödparti)?*
2. *Vilket väljarstöd har de högerradikala partierna haft?*
3. *Vilken har invandringens nivå varit?*⁴

Vår ambition är inte att förklara och etablera kausala orsakssamband mellan olika faktorer och den faktiska lagstiftningens utformning. I stället avser vi beskriva lagstiftningens tillkomst i relation till ett antal faktorer. En sådan beskrivande analys kan vara värdefull för fortsatt forskning även om vi här inte kan fastställa kausaliteten i de samband vi identifierar.

³ Som vi beskriver i metodkapitlet kommer vi att klassificera migrationspolitisk lagstiftning (det vill säga vad gäller asyl-/flyktinginvandring, familjeåterföreningsinvandring och arbetskraftsinvandring – men inte lagstiftning för "integration" såvida det inte direkt ingår som ett krav för att få uppehållstillstånd i landet) som mer eller mindre strikt eller liberal (det vill fler eller färre respektive mer omfattande eller mer begränsade regler för att få vistas i ett land).

⁴ Notera att migrationsdata skiljer sig kraftigt åt mellan länderna; vi väljer därför att här inkludera dels antalet asylsökande per år, dels antalet som beviljats familjeåterförening per år.

Rapporten är disponerad så att vi först redovisar ett metod- och materialavsnitt där vägval med avseende på tillvägagångssätt och det valda materialet behandlas. I den efterföljande analysdelen redogör vi för migrationslagstiftningens utformning för varje nordiskt land för sig, och i den avslutande jämförande analysen diskuterar vi resultaten i relation till våra frågeställningar.

2. Metod och material

Med migration avser vi förflyttning från ett land till ett annat och som kan vara av mer eller mindre varaktig karaktär. Migrationslagstiftning i denna rapport handlar därför om den lagstiftning som reglerar under vilka villkor personer får komma in i ett land och bosätta sig där men också när personer kan avvisas eller utvisas från en stats territorium.

Stater tar emot immigranter av ekonomiska skäl (arbetsmigration), humanitära skäl (flyktingar och asylsökande), sociala skäl (familjeåterförening) samt av kulturella och historiska orsaker (etniska grupper med anknytning till staten). De tre första typerna av migration finns i alla de fyra länderna, medan migration av grupper med etnisk eller historisk anknytning till staten förekommit i Finland. Ingermanländarna var finländare som bosatt sig i Karelen och St. Petersburg innan revolutionen 1917. Gruppen förföljdes och deporterades under Sovjettiden på grund av sitt språk och sin kultur. De erbjöds möjligheten att migrera till Finland 1990 varefter 30 000 ingermanländare flyttade till Finland.

För att besvara rapportens övergripande fråga om hur migrationslagstiftningen har utvecklats behöver vi konkreta verktyg. Vilka är besluten och hur kan de beskrivas? Är de "liberala" eller "restriktiva"? Därför är det viktigt att definiera begreppet "invandringspolitik", för att avgöra vilka migrationspolitiska områden vi ska beakta i analysen. Dessutom måste vi formulera kriterier för att kunna klassificera ett beslut som ett fall av "strikt" eller "liberal" lagstiftning.

I likhet med Helbling med flera (2017: 90) behöver vi reda ut en rad gränsdragningsproblem kring vad som ska inkluderas i invandringspolitik. För det första, vilka olika invandringstyper är relevanta? För det andra, vilken slags policyaspekter är relevanta att inkludera (exempelvis policybeslut, implementering av beslut och konsekvenser av beslut)? För det tredje, vad skiljer invandringspolitik från närliggande politiska områden som integrationspolitik och medborgarskapspolitik? För det fjärde behöver vi urskilja olika typer av lagar och regler.

I huvudsak berör forskningen fyra huvudområden för invandring, nämligen "påtvungad migration" (asyl och flyktingar), familjeåterföreningsinvandring, arbetskraftsinvandring och utländska studenter (Jämför Peters, 2015: 124 ff;

jämför Boräng, 2012)⁵. Vanligt är att betrakta invandring som något som syftar till bosättning i ett annat land för en längre tid, men där bosättningen från början antogs vara av tillfällig karaktär (Messina, 2007: 23-24). Vi ansluter oss till detta synsätt och väljer därför att inte inkludera studenter i vårt material (Peters, 2015: 124; Helbling med flera, 2017: 91; Hammar, 1985).

Arbetskraftsinvandring kan förvisso vara tillfällig till sin natur, men då inget av de nordiska länderna tillämpar något renodlat gästarbetarsystem inkluderar vi arbetskraftsinvandring väl medvetna om att delar av arbetskraftsinvandringen bygger på korta kontrakt, till exempel säsongarbetare. Migration av EU-medborgare beaktas inte som invandring i den bemärkelse vi avser då EU-medborgares mobilitet är en del av EU-rätten, som är bindande för medlemsstaterna. I den här rapporten analyseras därför beslut som berör invandring från tredje land.

Ytterligare en gränsdragning gäller vilken slags policyaspekter som är relevanta att inkludera. Det är viktigt att hålla isär policybesluten från såväl implementeringsskedet som från konsekvenserna av besluten och implementering (jämför Helbling, 2017: 92). Vi analyserar parlamentariska lagstiftningsbeslut, vilka initieras av regering och fattas av parlamenten. Skälen för avgränsningen till lagstiftning är till exempel att regeringens sammansättning och parlamentariska underlag kan spela roll för vilka migrationspolitiska beslut som fattas i parlamenten ("de jure" – Jämför Peters, 2015: 120-121). Lika uppenbart är att vi här inte problematiserar vilka konsekvenserna är i praktiken av de olika besluten eller själva implementeringen av beslut.⁶

Slutligen kommer vi att avgränsa migrationslagstiftningen från integrationspolitik, det vill säga, exkludera den politik som berör regelverk som handlar om att främja eller framtvinga invandrades anpassning till mottagarlandets språk och sedvänjor samt bibringa eller kräva kunskap om historia och samhälle.

I integrationspolitik inkluderar vi även olika sociala rättigheter som invandrare har (rätt till arbete, sociala förmåner, osv) inklusive de villkor som ställs för

⁵ Ytterligare en kategori förekommer ibland: "etniskt grundad invandring", till exempel tyskspråkiga personer i östra Europa med vissa möjligheter att invandra i Tyskland (Helbling, 2017: 91). Denna kategori är irrelevant för vår studie.

⁶ Notera att vi i likhet med övrig forskning utgår från "lagstiftning" (se Kalm och Lindvall, 2019). I vissa fall har beslutsfattare i myndigheter och andra offentliga organisationer möjlighet att göra olika tolkningar av existerande lagar och regelverk. De kan i enstaka fall vara betydelsefulla, men utesluts av praktiska skäl här, liksom i tidigare forskning (se Natter m fl, 2020: 5-6). Även om det skulle vara en intressant kommande forskningsuppgift (Natter, 2020: 5), vore den potentiella mängden myndigheter och myndighetsbeslut så vidsträckt att det inte finns utrymme för det här.

att erhålla medborgarskap i det nya landet. Helbling (2017: 92 ff) beskriver skillnaden mellan invandrings- och integrationspolitik så här: "while the legal length of stay stipulates for how long immigrants may stay on the territory (and the right to work for how long they can sustain living there), integration policies stipulate how immigrants live in the host country." Visserligen kan regler för integration potentiellt indirekt påverka storleken och karaktären på invandring, men gråzonerna är många. Dock finns det i vissa avseenden en överlappning mellan invandrings- och integrationspolitik i så måtto att det ibland införs olika krav på integration, till exempel språk- och samhällskunskaper för att få uppehållstillstånd (Helbling, 2017: 92). I sådana fall kommer vi att inkludera det i studien som "invandringspolitik".

Vilka konkreta åtgärder kan då sägas utgöra lagstiftning för asyl-/flyktinginvandring, familjeåterförening och arbetskraftsinvandring? Vi följer här etablerad forskning (se Peters, 2015: 125; Helbling, 2017: 92; jämför Kalm och Lindvall, 2019 samt Boräng m fl, 2022 som i huvudsak bygger på Peters, 2015). Exempel på sådana åtgärder är externt kontrollerade krav/regler för vem som får komma in i landet baserat på bl.a. nationalitet, olika volymmål som ska upprätthållas (asyl/flykting), krav på vissa typer av familjeband (familjeåterförening) och vissa slags bransch- och inkomstkrav (arbetskraftsinvandring). Vidare beaktas olika aspekter på internt satta krav på dem som har släppts in, exempelvis krav för att få förlängd uppehållstillstånd (eller om det kan dras in) eller för att få tillgång till olika slags förmåner. Slutligen är det vanligt att aspekter på gränskontroll tas med – såväl externt vid gränsen som internt via olika slags system för att bevaka att de som befinner sig i landet gör det legalt.

Det sista steget blir att konkretisera vad vi avser med "liberal" respektive "strikt" – det vill säga, vad i vårt material kommer att föranleda oss att dra en sådan slutsats för en viss regering i ett visst land vid ett visst tillfälle? Vår klassificering av materialet bygger på bedömningar av regelverken ur den potentiella migrantens perspektiv (för två likartade exempel på betraktelsesätt, se Brekke med flera, 2017, inklusive web-appendix samt De Haas med flera, 2015).

International Migration Institute använder två steg: "mera strikt" och "mindre strikt" (IMI, DEMIG Policy Codebook) De har även en neutral mittenkategori med detaljerade kriterier för respektive kategori (fler respektive färre åtgärder/regler) för tillstånd att resa in i landet respektive längd på vistelsen; den administrativa ansökningsprocedurens karaktär; migrantens grad av valmöjligheter (till exempel boende, sociala rättigheter, arbete); karaktären och omfattningen av kontrollmekanismer visavi migranten vid gränsen och/eller inne i landet. Vi finner att denna begränsade skala som IMI använder,

och som flera andra studier i praktiken använder, är en praktiskt framkomlig väg som även vi använder. I förekommande fall kommer vi dock i analysen att föra in reflektioner om huruvida en lagstiftningsförändring var mer eller mindre omfattande.

IMI har dock inte utvecklat specifika kriterier för de olika invandrarkategorierna, vilket såväl Peters (2015) som Kalm och Lindvall (2019; jämför Boräng m fl, 2022) har gjort för deras mest respektive minst strikta kategorier. Vi kommer därför att använda en modifierad IMI-variant där vi också tar hänsyn till vilken invandringskategori det rör sig om – och som bygger på de kriterier för de olika grupperna som Peters och Boräng med flera presenterat. Asyl/flykting: fler respektive färre kriterier/regler vad gäller vem som får bosätta sig i landet omfattande fler eller färre krav på kunskap i språk- och samhällskunskaps- respektive laglydighet för att få förlängt uppehållstillstånd respektive att undvika utvisning. Familjeåterförening: få/inga respektive stora möjligheter för familjeåterförening.

Arbetskraftsinvandring: långtgående respektive få/inga krav på vilka nationaliteter som får rätt komma in i landet; höga respektive låga krav på kompetens, lön osv; formella krav respektive inga krav på myndighets- eller liknande godkännande för att arbetsgivare ska få rekrytera. För samtliga kategorier gäller även att kontroll av efterlevnad av program och eventuella sanktioner mot dem som bryter reglerna samt system för att kontrollera identitet är relevanta. Notera att vad gäller olika "rättigheter" (exempelvis rätt till sjukvård, skolgång osv) beaktar vi inte det i vår kartläggning då vi ser detta som integrationspolitik, vilket vi har uteslutit ur studien.⁷

Vad gäller migrationens nivå är dessvärre statistiken svåröverskådlig då de nordiska länderna använder sig av olika mått och sätt att strukturera statistiken. Till exempel skiljer Danmark mellan "västlig" och "icke-västlig" migration, vilket övriga länder inte gör. Vad gäller arbetskraftsinvandring särskiljer flera länder inte mellan EU-medborgare och tredjelandsmedborgare. Vi har därför valt att enbart använda statistik som rör asyl och familjeåterförening. Vad beträffar asylinvandring utgår vi från antalet asylsökande per år medan vi vad gäller familjeåterförening utgår från beviljade ansökningar om familjeåterförening. Skälet till detta är att asylsökande visserligen inte är garanterade att få asyl så befinner de sig redan i landet. Familjeåterföreningar är visserligen inte garanterade när de

⁷ För en mer finfördelad skala, se Peters (2015: 125) som har en skala 1-5. Även Helbling (2017: 108 ff) utnyttjar en flergradig skala +1-3 till -1-3, men den konstrueras genom att slå samman utfallet för delkategorier som var och en kodats som striktare (-1) eller mindre strikt (+1). Se även Kalm och Lindvall (2019: 466; jämför Boräng m fl, 2022: 15 ff), som också använder en förenklad skala.

ansöker, men de som har fått sin ansökan beviljad befinner sig i landet. I båda fallen rör alltså vår statistik personer som kommit över nationsgränsen.

Materialet består dels av parlamentstryck från de fyra nordiska länderna, dels material från International Migration Institutes så kallade DEMIG-data. Utöver det formella materialet har vi i viss utsträckning även förlitat oss på OECDs olika landrapporter, data sammanställt av NIM (Nordic Institute for Migration) anpassat för nordiska förhållanden samt, i förekommande fall, egna kompletteringar via sekundärkällor. I den utsträckning vi kartlagt partiernas ideologiska och retoriska budskap (vilket i sig inte utgör huvudfokus för studien) använder vi – enligt väl etablerad statsvetenskaplig idéanalytisk metod – parti- och parlamentsmaterial.

3. Migrationslagstiftningen i Norden

3.1 Danmark

Det politiska landskapet

Danmark är en konstitutionell monarki där monarken visserligen formellt har en rad maktbefogenheter men i praktiken ingen egentlig makt. Parlamentet – Folketinget – har löpande mandatperioder där val måste hållas inom som längst fyra år, men statsministern kan utlysa nyval närsomhelst (och då börjar en ny fyraårsperiod).

I jämförelse med Sverige har det danska partisystemet varit betydligt rörligare med åtskilliga nya partier (spärrgränsen till Folketinget är 2 procent), men det har även hänt att partier fått lämna Folketinget. Dansk politik har i olika perioder varit antingen uppdelad i ett vänster- och ett högerblock eller vad man skulle kunna kalla milt blocköverskridande. Blockpolitiken innebär att om partier blir vågmästare kan de stundtals få ganska stort inflytande över regeringspolitiken. Längre var det socialliberala Radikale Venstre som gled mellan vänster och höger, i likhet med vad Centerpartiet i Sverige stundtals har gjort.⁸ De senaste decennierna har partiet dock mer permanent lutat åt vänstersidan. Folketinget har normalt cirka fyra-fem partier till vänster och cirka fyra-fem partier till höger och med konflikter av såväl socioekonomisk som sociokulturell natur. Nästan alla regeringar är minoritetsregeringar där regeringar behöver förlita sig på stödpartier precis som i Sverige.

Fram till 1973 var partisystemet snarlikt det svenska med fem partier, med Socialistisk Folkeparti längst till vänster och sedan Socialdemokraterne, Radikale Venstre och Venstre med Det Konservative Folkeparti längst till höger. De fem partierna finns kvar men mycket har hänt på vägen. Valet 1973 blev anmärkningsvärt och har kallats för "jordskredsvalet" med starka rörelser såväl åt höger som åt vänster. De följande valen kännetecknades av ibland mycket stor turbulens med kraftiga upp- och nedgångar för vissa partier och med flera nyval samt att partier ibland tillkom eller försvann. En

⁸ Notera att i dansk kontext är partierna "Venstre" och "Radikale Venstre" sina namn till trots, båda partier med starka liberala drag och vad som i Sverige skulle kallas "borgerliga". Vänsterbeteckningen kommer från tiden före demokratis genombrott när de stod till vänster om dåtidens höger, de Konservative". Samma fenomen finns för övrigt i Norge.

viss stabilisering skedde dock under 1990-talet förutom att det socialistiska och EU-skeptiska Enhedslisten etablerade sig i Folketinget från 1994. Mellan 1973 och 1998 fanns det skattepopulistiska Fremskridtspartiet representerat i Folketinget. Efter en toppnotering 1973 dalade väljarstödet till mellan 4 och 9 procent. Delar av partiet kom alltmer att profilera sig som invandringkritiskt och detta ledde till en gruppering bröt sig loss och bildade Dansk Folkeparti 1995. En skillnad mot Sverige är att inget renodlat miljöparti någonsin fått mandat i valen.⁹ Successivt under vår undersökningsperiod har antalet partier i parlamentet ökat. År 2007 fick liberalkonservativa Ny Alliance plats i Folketinget. Partiet bytte efter intern strid namn 2008 till Liberal Alliance och blev mer uttalat liberalt. År 2015 kom det mitten-vänsterorienterade partiet Alternativet in och 2019 fick även Nye Borgerlige, som är ett konservativt, anti-islamorienterat parti, mandat. Vid valet 2022 kom två helt nybildade partier, som båda hade ursprung i det sedan länge etablerade Venstre, in i Folketinget. Dels Moderaterne, som är ett mittenparti, dels Danmarksdemokraterne, som är ett borgerligt invandringskritiskt parti. Att notera för dansk politik är att det även finns några små regionala partier i Folketinget som är knutna till de danska riksdelarna Färöarna och Grönland. Dessa partier har vid olika tillfällen behövts för att skapa regeringsunderlag.

Politik och migrationslagstiftning fram till 2009

Efter andra världskriget var Danmark i praktiken ett utvandringsland. Visserligen sökte sig årligen människor till landet, men ännu fler lämnade, främst till Australien och Canada. I takt med att dansk efterkrigsarbetsmarknad gick över i högkonjunktur så vidtog en relativt omfattande arbetsmarknadsinvandring men fortfarande lämnade ganska många också landet varför det i praktiken inte blev någon nettoinvandring. Den som kunde försörja sig själv kunde utan hinder få jobb som gästarbetare. När en kraftig lågkonjunktur slog till i början av 1970-talet stoppades gästarbetarsystemet, men arbetskraftsinvandrare som redan kommit fick stanna kvar. Nu infördes i stället möjlighet till familjeåterförening. Från 1983 vidgades flyktningbegreppet till att även inkludera "de facto-flyktingar", det vill säga personer som inte är flyktingar enligt Genèvekonventionen, men som inte kan återvända på grund av politiska skäl eller andra förhållanden i hemland. Från 1979 fanns en praxis att Danmark skulle ta emot cirka 500 kvotflyktingar per år. I juni 2005 beslutades om en lite mer flexibel kvotordning med olika avtal mellan UNHCR och Integrationsministeriet (Lov nr. 403 1 juni 2005).

⁹ Men partiet Enhedslisten bygger delvis på "Ekosocialism".

Denna flyktingstatus gav rätt till permanent uppehållstillstånd. Successivt ökade flyktinginvandringen från icke-västliga länder och 1992 skärptes kraven på familjeåterförening så att den som redan bodde i Danmark var tvungen att ekonomiskt sörja för partnern (Pedersen och Smith, 2001). Vad gäller asylsökande inföll en topp vid 1990-talets början samt även vid decenniets slut. Däremellan var nivåerna relativt sett måttliga.¹⁰

Valen vid 2000-talets inledning handlade i mycket om invandring och 2001 tog en Venstre-Konservative Folkepartiregering över efter Socialdemokraterne. Dansk Folkeparti stödde regeringen som omgående presenterade ett avtal med Dansk Folkeparti om kraftigt åtstramad invandringspolitik som även innehöll krav på språk- och samhällskunskapsfärdigheter och lojalitet med dansk kultur för att få permanenta uppehållstillstånd (Hedetoft, 2006). Krav infördes successivt på så kallade "integrationskontrakt". I praktiken innebar detta att invandrare avkrävdes att delta i aktiv arbetsmarknadsutbildning och att de förväntades visa att de aktivt sökt arbete samt att de kontinuerligt testades på danska språkkunskaper för att få permanent uppehållstillstånd. Vidare krävdes att de skulle ha haft heltidsarbete i minst 2,5 år. Straffet för att gömma personer som fått avslag på asylansökan skärptes och tiden med tillfälligt uppehållstillstånd för att få permanent uppehållstillstånd förlängdes 2002 från tre till sju år (Nielsen Arendt, 2018: 11). Samtidigt genomfördes en rad åtgärder som skärpte kraven för familjeåterförening. Bland annat höjdes kravet på att anknytningspersonen i Danmark och att den inresande maken måste vara minst 24 år. Dessutom försvårades möjligheterna för föräldrar att återförenas med sina barn så att enbart barn under 15 år inkluderades (Folketinget, Lovforslag 177, 2004). Vidare krävdes att relativt långtgående anknytning till Danmark via vistelse och vilja till integration. Lagstiftningen blev "en av Europas allra tuffaste" (Borevi, 2018: 53; Bech med flera, 2017; Ersbøll, 2010: 123). Under denna period minskade antalet asylsökande kontinuerligt till mycket låga nivåer (Nielsen Arendt, 2018: 14). Som framgår av senare kapitel gjorde detta Danmark unikt i Norden. I Finland var nivån redan från början mycket låg, medan den i Norge och Sverige under dessa år (fram till 2009) låg på en betydligt högre nivå utan någon trendmässig förändring vare sig upp eller ner.

Vad gäller arbetskraftsinvandring skärptes reglerna 2001 så att personer måste ha arbetstillstånd ordnat innan uppehållstillstånd utfärdas (DEMIG, 2015). Ungefär samtidigt introducerades en så kallad "positiv lista" med företag inom bristyrkesbranscher där uppehållstillstånd kunde utfärdas mycket enklare (SOPEMI 2005: 181; DIS 2007: 7; listan utvidgades något år 2007 (SOPEMI 2008: 238). År 2006 infördes en lägsta lönenivå på 450000 danska

¹⁰ Danmarks statistik.

kronor per år för att få komma som arbetskraftsinvandrare (lägsta tillåtna lönenivån sänktes senare till 375000 danska kronor (Folketinget, DIS 2007: 7). I det följande redovisar vi mer detaljerade analyser för mandatperioderna från 2008 och framåt.

Högermajoritet - Regeringarna Fogh Rasmussen (2001-) 2008-2009 och Løkke Rasmussen 2009-2011 - avtal med Dansk Folkeparti
Statsminister Anders Fogh Rasmussen avgick 2009 som partiledare för Venstre och efterträddes av Lars Løkke Rasmussen. Valet 2007 hade varit något av en besvikelse för regeringen som tappade mandat. Tvåpartiregeringen (Venstre och Konservative Folkeparti) fortsatte dock, men först efter att ett av de färöiska partierna lovat stöd så att majoritet kunde erhållas i Folketinget. Dansk Folkeparti, som stödde regeringen, låg ungefär oförändrat kvar runt 13 procent.

Själva politiken för asyl-/flyktinginvandring fortsatte längs samma spår som förut, det vill säga striktare lagstiftning för invandring. År 2008 skärptes kontrollreglerna för personer som fått sina asylansökningar avslagna men inte kan utvisas på grund av olika förhållanden (Folketinget, protokoll, Lag nr 1397, 27/8 2008). En större reform var det nya poängsystem för att få permanent uppehållstillstånd som infördes 2010. Poäng gavs bland annat för utbildning, arbete, tid med tillfälligt uppehållstillstånd, kunskaper i danska, straffrihet och integrationsintention (Folketinget, Lov 188, 2010). Systemet var relativt krångligt men en nyckel i poängsystemet som framhölls var att poängberäkningen visserligen var strikt, men det innebar ändå att det med det nya systemet räckte för en person att ha haft tillfälligt uppehållstillstånd i fyra år mot tidigare minst sju år. Regeringen ville nämligen sätta "turbo på integrationen" (Utskottsordförande Lauritzen, Venstre, Folketingsdebatt 20 maj 2010). Dessutom skärptes reglerna för att kunna dra in permanent uppehållstillstånd som förut medgivits, exempelvis om en person som fått uppehållstillstånd baserat på asylskäl senare åker till sitt tidigare hemland på semester (Folketinget, protokoll, Lov 572, 2010).

Precis som tidigare skedde dessa åtgärder efter särskilda avtal mellan regeringen och Dansk Folkeparti, helt i linje med vad forskningen om koalitionsförutsättningar har noterat rent generellt. Om ett eller flera partier befarar att de mer permanent kommer att få svårigheter att nå regeringsmakten är trycket att inkludera nya samarbetspartners starkt, även om det innebär en ideologisk omprövning och anpassning (Green Pedersen och Odalm, 2008; De Lange, 2012).

Före valet 2011 skärptes även regelverket för personer som kommit till Danmark som minderåriga och sedan fyllt 18 år. Om personen riskerade att

stå helt utanför mottagandenätverk eller annan möjlighet till stöd skulle personen i normalfallet få uppehållstillstånd till 18-årsdagen. Därefter ska personen lämna landet (Folketinget, protokoll, Lov 1543, 2010).

År 2010 genomfördes ännu fler åtstramningar av Venstreregeringen, med fortsatt stöd av Dansk Folkeparti, som lade fram ett åtgärdsförslag med ytterligare skärpningar av familjeåterföreningsinvandringen, som ökade kraven på att maken i Danmark skulle vara permanent etablerad på arbetsmarknaden, uppfylla tuffare språkkrav (testen måste genomföras på plats i Danmark och kostade 3000 danska kronor), inte skulle ha varit dömd för brott samt fördubblade krav på bankgarantier (från 50000 till 100000 danska kronor). Vidare skärptes utbildnings- och bosättningskraven hos den make som ville komma till Danmark. Slutligen krävdes nu ännu starkare anknytning till Danmark än förut för den som ville återförenas med en make/maka i Danmark. (Folketinget, Nye Tider, Nye Krav 2010). Under perioden ökade antalet asylsökande svagt (Hedetoft, 2018: 14).

Sammanfattningsvis innebar denna period att lagstiftningen på migrationsområdet skärptes på två av de tre områden vi undersöker. Lagstiftning vad gäller arbetskraftsinvandring hölls oförändrad och inte minst viktiga var de förändringar som på olika sätt krävde anknytning till Danmark.

Vänstermajoritet - Regeringen Thorning-Schmidt 2011-2015¹¹

Valet 2011 ledde till att den tidigare Venstre-Konservative Folkepartiregeringen ersattes av en ny koalitionsregering bestående av Socialdemokraterne, Radikale Venstre och Socialistisk Folkeparti. Liksom den tidigare regeringen hade den nya ett relativt snävt mandat och behövde stöd från vänsterpartiet Enhedslisten (som gick starkt framåt), en representant från Färöarna och två grönländska representanter för att nå en parlamentarisk majoritet. För Venstre var resultatet i stort oförändrat medan den tidigare koalitionsparternas Konservative Folkeparti tappade stort. Dansk Folkeparti gick också bakåt något. Under perioden ökade antalet asylsökande stadigt varje år från ca 5600 år 2011 till en topp 2015 på cirka 20 500 (Hedetoft, 2018: 14).

Nu dämpades för första gången på mer än ett decennium den starka takten i riktning mot striktare migrationslagstiftning. Den nya regeringen modifierade den tidigare regeringens politik i så måtto att det nu blev något lättare att få permanent uppehållstillstånd för asylsökanden. Vidare skedde på papperet vissa lättnader för hur socialbidrag skulle hanteras när det gäller möjligheter

¹¹ Notera att Socialistisk Folkeparti valde att lämna regeringen 2014 efter oenighet om en ekonomisk fråga. SF fortsatte dock att stötta S/RV med Thorning-Schmidt som statsminister.

att få uppehållstillstånd. Lagen krävde självfinansiering, men nu blev det möjligt att ta emot socialbidrag under två och ett halvt år av de fem år som krävdes för att kunna söka om permanent uppehållstillstånd. Dessutom blev det nu tillåtet att arbeta och bo utanför de speciella asylcentra efter att sex månader förflutit sedan ankomsten till Danmark. Slutligen skrotades det poängssystem som den förra regeringen infört för att kunna få permanent uppehållstillstånd. Däremot behöll regeringen kraven på egenförsörjning och språkkunskaper (men med något lägre färdighetskrav), men utbildning skulle kunna inräknas som del av egenförsörjningskravet. Samtidigt skärptes kravet på att ha bott i Danmark från fyra till fem år, men den flykting som "visat vilja till integration" (men inte preciserat i lagen) kunde efter åtta år beviljas permanent uppehållstillstånd även om personen inte uppfyllt de krav som krävts för att få permanent uppehållstillstånd efter fem år (Folketinget Lov 180A, 2012; SOPEMI 2013: 246).

Å ena sidan fanns inte samma behov hos Socialdemokraterne som för den tidigare Venstreregeringen att anpassa sig till Dansk Folkeparti. Å andra sidan fanns Dansk Folkeparti sedan länge som ett mycket väletablerat parti med stor potential att ta väljare från Socialdemokraterne, vilket skapade incitament att anpassa sin politik till partikonkurrenten (Bale, 2008; Salo och Rydgren, 2021).

För familjeåterförening ändrades kraven så att det hädanefter skulle vara möjligt att återförenas med en äkta make/maka för permanent uppehållstillstånd om de tidigare något mer generösa reglerna för tillfälligt uppehållstillstånd var uppfyllda (Folketinget Lov 569; 2012).

Den successiva utvecklingen mot striktare regler för familjeåterförening bröts i någon mån. Den nya regeringen slopade en del tidigare skärpningar (ansökningsavgifter och språkrav sänktes till "lägre-medelnivå") och anknytningskravet ändrades så att det krävdes att paret hade "större anknytning till Danmark än annat land" (inte "mycket större" som var den regel som införts av den liberal-konservativa regeringen). Vidare återinfördes kravet på 50000 danska kronor i bankgaranti istället för 100000 (Borevi, 2018: 60 f). Systemet återgick i viss utsträckning till det som gällde före skärpningarna (Folketinget, Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik, 2011; Kristensen och Krag 2010; jfr Bech, Borevi och Mouritsen 2017). Dock blev 24-års-regeln som minimiålder för parterna kvar för familjeåterförening, liksom även de striktare kraven på självförsörjning, anställning och bostad.

År 2015 infördes under stor parlamentarisk enighet ett nytt så kallat "snabbspår"-system för arbetskraftsinvandrare med argumentet att det behövdes enkla och obyråkratiska regler för kvalificerad arbetskraft att kunna

komma till Danmark. Dock krävdes en rad förutsättningar för att ett företag skulle bli "certifierat" av Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI). Företaget skulle ha minst 20 heltidsanställda och generellt sett erbjuda sedvanliga danska löne- och anställningsförhållanden. Inte heller fick verksamheten ha fällits enligt utlänningslagen de senaste två åren. Vidare krävdes att arbetskraftsinvandrarerna uppfyllde minst ett av följande kriterier: 1) att den anställda har en lön som överstiger 375000 danska kronor, eller 2) är anställd som forskare, eller 3) är anställd i Danmark under högst 4 månader, eller 4) är anställd för att själv bli utbildad eller utbilda andra (Avtal mellan regeringen S/RV och oppositionen V/DF/SF/LA/KF, 2014). Å ena sidan öppnade reformen alltså en ny väg in till Danmark för vissa grupper, å andra sidan var regelverket relativt komplicerat och vände sig till ganska snäva kategorier av arbetskraftsinvandrare.

Sammanfattningsvis innebar denna regeringsperiod att vissa förändringar skedde i liberalare riktning. Justeringarna var inte dramatiska och kan snarast ses som en viss återliberalisering och de balanserades delvis av vissa skärpningar, men de är anmärkningsvärda såtillvida att det var första gången på ett decennium som utvecklingen gick denna väg.

2015–2019, Högermajoritet – Regeringen Lars Løkke Rasmussen II – succéval för Dansk Folkeparti

Socialdemokraterna förlorade valet 2015 strax innan den mest akuta fasen av den ökande asylmigrationen det året (som skedde över stora delar av Europa). Åter gick regeringsmakten till liberalkonservativa Venstre som formade en enparti- minoritetsregering med stöd från De Konservative, Liberal Alliance och Dansk Folkeparti. Tillsammans hade de partierna visserligen majoritet, men bara med ett mandat. Trots att alltså Lars Løkke Rasmussen kunde återkomma som regeringschef var valet en motgång för Venstre, som tappade från 26,7 procent till 19,5. Istället stormade Dansk Folkeparti fram från 12,3 procent till 21,1, men partiet valde att stå utanför regeringen trots att det var det största partiet inom center-högerblocket.

Lagstiftningen skärptes rejält i två steg. I ett första steg drog regeringen tillbaka de lättnader som den socialdemokratiska regeringen hade genomfört. Åter krävdes vid anhöriginvandring en bankgaranti på 100 000 danska kronor hos den person som redan bodde i Danmark och dessutom höjdes ansökningsavgiften till 6 000 danska kronor. Eftersom krav på heltidsarbete och ännu längre vistelsetid i Danmark krävdes för att få permanent uppehållstillstånd (från sju till åtta år) blev det för anknytningspersoner nu en elva års väntetid (eftersom det för den person som sökte anknytning måste vänta i tre år efter att den person som redan befann sig i Danmark hade fått permanent uppehållstillstånd) för att kunna ansöka om familjeåterförening.

För alla invandrargrupper skärptes kraven för att få permanent uppehållstillstånd vad gäller vistelsetid i Danmark från sju till åtta år och kraven på språkfärdigheter och heltidsarbete. Vidare bestämde Folketinget att asylsökanden skulle kunna få värdesaker över 10 000 kronor konfiskerade som ett led i att bidra till kostnaderna för asylprocessen. Flera oppositionspartier röstade emot förslaget men Socialdemokraterne stödde det (Folketinget Lov 87, 2016).

Lagstiftningen angående kvotflyktingar ändrades så att det blev migrationsministern personligen som gavs befogenhet att bestämma antalet (lovbekendtgørelse nr. 1117 af 2. oktober 2017). Den nya migrationsministern Inger Støjberg satte omedelbart kvoten till noll (Altinget, 2022).

År 2016 infördes ytterligare skärpningar för familjeåterförening då transportkostnaderna för att få anhöriga till Danmark nu måste bekostas av anknytningspersonen i Danmark. Dessutom tvingades nu alternativt skyddsbehövande vänta i tre år (förut ett år) innan processen om återförening kunde påbörjas. (Lovforslag 87, 2016). Socialdemokraterna stödde detta samt argumenterade för att istället för att belasta kommuner och det offentliga med nya kostnader så lanserades "välfärd framför familjeåterförening" (Berlingske Tidende, 2016a; Rasmussen citerad i Jyllands-Posten 2015; jfr Bech, Borevi, Mouritsen 2017; Hernes, 2018: 1314–1315).

I ett andra steg i restriktiv riktning ändrades utlänningslagen 2019 så att det i normalfallet endast är tillfälliga uppehållstillstånd som utdelas "så länge det inte strider med Danmarks internationella förpliktelser". Även personer som tidigare fått besked att de skulle kunna få permanent uppehållstillstånd om de motsvarade de tidigare kraven fick nu beskedet att det endast var tillfälliga tillstånd som kunde ges. Vidare beslöts att alla tillfälliga uppehållstillstånd kunde dras in närsomhelst om förhållandena i det land en person kommit från så medgav (så länge det inte bröt mot Danmarks internationella förpliktelser). Förutom V-regeringen och dess stödpartier (Dansk Folkeparti, Konservative Folkeparti, Liberal Alliance) stödde Socialdemokratiet den nya lagen (Lov nr. 174 af 27-02-2019).

Under denna mandatperiod ökade det totala antalet migranter till Danmark till ungefär samma nivåer som de legat på vid 1990-talets början. Vid den tiden hade dock ännu inte Venstres och Konservative Folkepartis koalitionsförutsättningar ändrats så som de senare skulle göra. Från 2015 däremot, var Dansk Folkepartis förhandlingsposition på topp. Dels behövde statsministerpartiet Venstre DF stöd för att bilda regering, dels var Dansk Folkeparti starkare än någonsin i Folketinget med drygt 21 procent av väljarna bakom sig.

Smärre uppjusteringar av lägsta tillåtna lönenivå för arbetskraftsinvandrare skedde 2016 och 2017 (från 375 000 danska kronor till respektive 400 000 och 409 000; Damvad, 2017: 53).

Sammanfattningsvis skärptes lagstiftningen vad gäller asyl och familjeåterförening. Däremot hölls lagstiftningen om arbetskraftsinvandringen oförändrad (men med smärre justering vad gäller lönenivåer).

2019–2022, Vänstermajoritet – Regeringen Frederiksen I – bakslag för Dansk Folkeparti

År 2019 formades åter en socialdemokratisk enpartiregering (minoritetsregering) nu med Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti och Enhedslisten som stödpartier. Tillsammans hade regeringskoalitionen en knapp majoritet med 91 mandat, alltså ett mer än det erforderliga 90. Socialdemokraterna tappade några tiondelar men vann ett mandat. Valets stora förlorare blev Dansk Folkeparti som tappade både sin påtryckningsposition som stödparti åt den tidigare regeringen och även gick från 21,1 procent till 8,7. Socialdemokraterna hade successivt skärpt sin migrationslagstiftning. Dessutom fanns en rad andra konkurrenter till DF även om inget enskilt parti vann dramatiskt många nya röster. S förlorade totalt sett en halv procent och sammantaget hade alltså konkurrensen kring migrationsfrågan ändrats ordentligt mellan valen 2015 och 2019 (Kosiara-Pedersen, 2020). I övrigt lyckades Venstre återhämta en del av vad man förlorade 2015 liksom även Radikale Venstre. Liberal Alliance tappade stort och kom nära 2-procentsspärren.

År 2021 beslutade Folketinget att skärpa lagstiftningen så att, att de personer som erhållit ett tillfälligt uppehållstillstånd, också bara skulle kunna stanna temporärt i Danmark. Lösningen var att personer som sökt asyl i Danmark skulle kunna överföras till tredje land, så länge det kunde ske utan att bryta mot internationella förpliktelser. Rwanda diskuterades som tredje land och senare slöts avtal med just Rwanda. Förslaget antogs med bred majoritet men 24 ledamöter från SF, RV, KF, NB (Nye Borgerlige) och LA (Liberal Alliance) röstade emot (Folketinget Lov 1191, 2021). Från 2019 började den danska Flygtningenævnet återkalla uppehållstillstånd för syriska medborgare från Damaskusområdet, vilket senare utvidgades till Rif-Damaskusområdet (Flygtningenævnet 18/2 2021).

Ett nytt inslag på Familjeåterföreningsområdet var att det från 2020 krävs att den som vill ta emot en familjemedlem inte får bo i något av de bostadsområden i Danmark som regeringen klassificerat som så kallade utanförskapsområden (Folketinget LBK 1513, 2020). Lagen berör bostadsområden med minst tusen invånare där minst två av fyra kriterier för

utanförskap är uppfyllda. Kriterierna rör andelen med anknytning till arbetsmarknaden, andelen dömda för grova brott, andelen lågutbildade, och andelen med mycket låg inkomst.

Slutligen fattade Folketinget beslut om att bereda ukrainska medborgare tillfälliga uppehållstillstånd. DF, NB och ALT/Alternativet lade ner sina röster. Danmark är inte bundet av EUs massflyktsdirektiv, men valde ändå att tillämpa liknande regler (Lov nr. 324 af 16-03-2022).

På arbetskraftsinvandringsområdet hände inte mycket mer än en marginell justering av krav på lägstalön (från 409 000 till 436 000 danska kronor (Svenskt näringsliv, 2022: 15).

Sammanfattningsvis var den främsta skärpningen vad gäller lagstiftning möjligheten att föra ut asylsökande till Rwanda, vilket får betraktas som en mycket långtgående skärpning eftersom man närmar sig grunderna i själva asylrätten. Samtidigt gav Danmark ukrainska medborgare tillfälliga uppehållstillstånd.

Dansk migrationslagstiftning och våra forskningsfrågor

Låt oss nu betrakta den danska migrationslagstiftningen i relation till de frågor vi ställde i inledningen.

Hur har den migrationspolitiska lagstiftningen utvecklats i Danmark?

I stora drag kan vi konstatera, att dansk migrationslagstiftning kontinuerligt skärpts i mer än två decennier sedan 2001. De enda undantagen är under den socialdemokratiska regeringen mellan 2011 och 2015, men även då skedde en del skärpningar, samt när Danmark under nästan politisk enighet 2022 beredde ukrainska medborgare tillfälliga uppehållstillstånd på grund av Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina. I övrigt har reglerna kring särskilt asyl- och anhöriginvandring skärpts vid 13 av de 22 åren mellan 2001 och 2022. Tabell 1 nedan redovisar utvecklingen översiktligt per mandatperiod (notera att val hålls senast 2026).

Tabell 1. Migrationslagstiftningens utveckling i Danmark per mandatperiod, 2001–(2026)

Mandatperiod	Migrationslagstiftningens utveckling
2001–2005	Striktare
2005–2007	Striktare
2007–2011	Striktare
2011–2015	Blandad/neutral
2015–2019	Striktare
2019–2022	Blandad/neutral
2022–(2026)	Aviserat striktare ¹²

Även om tabellen anger att perioden mellan 2011 och 2015 vad beträffar migrationslagstiftningens utveckling var blandad/neutral skedde en viss justering i liberalare riktning 2012. Samtidigt genomfördes dock vissa skärpningar. Även mellan 2019 och 2022 genomfördes liberalare lagstiftning när ukrainska medborgare bereddes uppehållstillstånd men å andra sidan genomfördes även lagstiftning om att kunna deportera asylsökande till Rwanda varför även perioden mellan 2019 och 2022 som helhet betecknas som blandad/neutral (alltså å ena sidan med inslag av radikal skärpning som har med Rwandapolicyn att göra men å andra sidan en öppen hållning visavi ukrainska medborgare).

1. När har det högerradikala partiet (det vill säga i Danmark Dansk Folkeparti fått möjlighet att direkt påverka regeringspolitik (antingen via formell regeringsmedverkan eller som stödparti)?

Redan 2001 började migrationslagstiftningen skärpas ordentligt när Venstre och Konservative Folkeparti tog över regeringsmakten via ett avtal med Dansk Folkeparti. Det var första gången DF fick direkt inflytande över regeringspolitiken i bland annat frågan om migrationslagstiftning. Sedan Radikale Venstre 1995 bytt block och valde att stödja Socialdemokraterna hade nu de två ledande borgerliga partierna, Venstre och Konservative Folkeparti, starka incitament att vända sig mer uttalat till Dansk Folkeparti för att överhuvudtaget kunna presentera ett trovärdigt högerregeringsalternativ och dessutom ändra sin invandringspolitik i betydligt striktare riktning (Green-Pedersen och Krogstrup, 2008: 622–624; jämför de Lange, 2012: 908, 910). Nu skärptes invandringslagstiftningen ordentligt via krav på språk- och samhällskunskapsfärdigheter och lojalitet med dansk kultur för att få permanenta uppehållstillstånd. Successivt skärptes lagstiftningen och anhöriginvandringen blev "en av Europas allra tuffaste" (Borevi, 2018: 53). I stora drag fortsatte denna utveckling fram till 2011. Ständigt nya skärpningar

¹² Regeringen, 2022: 41.

genomfördes via avtal mellan Dansk Folkeparti och de olika borgerliga minoritetsregeringar som var vid makten.

Däremot genomfördes vissa smärre liberaliseringar mellan 2011 och 2015 när De danska Socialdemokraterne återtog regeringsmakten tillsammans med flera mitten-vänsterpartier. Från 2015 var åter en borgerlig minoritetsregering tillbaka i regeringsmakten med Dansk Folkeparti som stödparti och nu skärptes migrationslagstiftningen ännu en gång kraftigt. De danska Socialdemokraterna har också successivt gått i restriktiv riktning och inte minst har partiet accepterat en rad av de åtgärder de borgerliga regeringarna genomfört. Emellertid genomfördes inte några påtagliga reformer när partiet återtog regeringsmakten 2019.

Sammantaget är det alltså tydligt att skärpningarna av migrationslagstiftningen i stort sett ägt rum samtidigt som Dansk Folkeparti har haft ett indirekta inflytande över regeringspolitiken via partiets roll som stödparti till flera regeringar och därmed som parlamentarisk "Kungamakare". Tabell 2 nedan lägger till de empiriska resultat vi redovisade i Tabell 1 ovan om migrationslagstiftningens utveckling samt en översikt av regeringsunderlagen i Folketinget 2001-2026.¹³ Observera att tabellen inte gör anspråk på att visa några kausala samband mellan de två delarna utan endast ger en sammanfattande karakterisering av vad vår empiriska genomgång har visat.

Med "JA" betecknas att partiet har varit antingen formell del i en regering eller varit ett formellt stödparti. I tabellens nedre del anges hur migrationslagstiftningen översiktligt har utvecklats under mandatperioderna. Underlaget är detsamma som tidigare i Tabell 1, dvs "S" står för striktare lagstiftning, "N" för neutral/blandad och "L" för en liberalare utveckling. Färgerna i tabellen är desamma som i Tabell 1. Som framgår av tabellen hade Dansk Folkeparti inflytande över regeringspolitiken 2001-2005, 2005-2007, 2007-2011 och 2015-2019.

¹³ Notera att Danmark inte har fixa mandatperioder; statsministern utlyser nyval efter egen bedömning – men det får gå längst fyra år mellan valen. Notera också att det har skett flera regeringsombildningar utan att nyval har utlysts.

Tabell 2. Danmark. Utveckling av migrationslagstiftning och förekomst av direkt inflytande över regeringspolitik av ett Populistiskt Radikalt Högerparti (det vill säga i Danmark Dansk Folkeparti), 2001–(2026)

Mandatperiod	2001–2005	2005–2007	2007–2011	2011–2015	2015–2019	2019–2022	2022–(2026)
Har Dansk Folkeparti direkt inflytande över regeringspolitik? JA/NEJ	JA	JA	JA	NEJ	JA	NEJ	NEJ
Översiktlig förändring av migrationslagstiftning: Striktare = S Neutral/blandad/ingen större förändring = N Liberalare = L	S	S	S	N	S	N	S Aviserat

Not: Regeringar och regeringsunderlag:

- 2001–2005: Venstre och Konservative Folkeparti med Dansk Folkeparti som stödparti
- 2005–2007: Venstre och Konservative Folkeparti med Dansk Folkeparti som stödparti
- 2007–2011: Venstre och Konservative Folkeparti med Dansk Folkeparti samt ett färöiskt parti som stödpartier
- 2011–2015: Socialdemokraterne och Radikale Venstre samt (2011–2014) Socialistisk Folkeparti med Enhedslisten, ett färöiskt parti, ett grönländskt parti samt (2014–2015) Socialistisk Folkeparti som stödpartier
- 2015–2019: Venstre och Liberal Alliance och Konservative Folkeparti med Dansk Folkeparti som stödparti
- 2019–2022: Socialdemokraterne med Radikale Venstre; Enhedslisten (De Rød-Grønne) och Socialistisk Folkeparti som stödpartier
- Nästa val hålls senast 2026

Dansk Folkeparti har som sagt inte suttit i regering men Radikale Venstres blockbyte vänsterut 1993 ledde till att de stora högerpartierna, Venstre och Konservative Folkeparti, inte längre hade någon anledning att undvika konfrontation med Radikale Venstre angående migrationsfrågan vilket därtills hade avhållit högerpartierna från att dra sig i mer restriktiv riktning under 1980-talet. I allt väsentligt fortsatte dessa grundläggande samarbetsförhållanden fram till vår undersöknings slut. När Socialdemokraterne kommit till makten har de i stället behövt ta stöd från betydligt mer migrationsliberalt inriktade partier för att nå regeringsmakten.

2. Vilket väljarstöd har Dansk Folkeparti haft?

Dansk Folkeparti var redan etablerat i det danska Folketinget vid vår undersökningsperiods början. Det är inte helt lätt att hålla isär Dansk Folkepartis olika regeringssamarbeten från partiets styrka i Folketinget. Å ena sidan blev partiet under lång tid allt starkare vad gäller väljarstöd, vilket indirekt skapat incitament för övriga partier att överväga anpassning till partiets huvudfråga, migrationslagstiftningen. Å andra sidan skärptes lagstiftningen såväl när partiet låg på cirka 13 procents väljarstöd som efter rekordvalet 2015 när röstandelen nådde cirka 21 procent. Tabell 3 nedan ger en empirisk överblick över partiets resultat vid valen mellan 2001 och 2022.

Tabellen anger också migrationslagstiftningens utveckling på samma vis som i tidigare tabeller (och med samma färgkodning).

Tabell 3. Danmark. Utveckling av migrationslagstiftning och röstandel för Populistiskt Radikalt Högerparti (det vill säga i Danmark Dansk Folkeparti), 2001-2026

Mandatperiod	2001-2005	2005-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019	2019-2022	2022-(2026)*
Röstandel för Dansk Folkeparti, procent	12,0	13,3	13,9	12,3	21,1	8,7	2,6
Översiktlig förändring av migrationslagstiftning: Striktare = S Neutral/blandad/ingen större förändring = N Liberalare = L	S	S	S	N	S	N	S Aviserat

* Nästa val hålls senast 2026.

Som framgår av Tabell 3, och som vi även tidigare redovisat, har migrationslagstiftningen skärpts kontinuerligt i Danmark med smärre avbrott när det varit socialdemokratiskt ledda regeringar. Samtidigt vet vi från 1990-talets valresultat att stödet för Dansk Folkeparti och dess föregångare ökade från cirka åtta procent under 1990-talet till omkring 13 procent under 2000-talets första decennium. Partiet börjar alltså utgöra ett mer uttalat hot mot övriga partiers väljarstöd först när vi nått 2000-talet och det är också då som migrationslagstiftningen på allvar börjar förändras i riktning mot partiets övergripande mål. Samtidigt sammanfaller ökningen i väljarkåren med att övriga borgerliga partier behöver Dansk Folkeparti för att skapa ett regeringsunderlag (vilket vi redovisade i Tabell 2). Först med den utvecklingen, som vi berört i föregående avsnitt, får partiet ett direkt inflytande över dansk migrationslagstiftning.

3. Vilken har invandringens nivå varit?

Invandringens omfattning, i bemärkelsen antalet asyl- och familjeåterföreningsinvandrade, har utvecklats så som Tabell 4 visar. Vi kan i tabellen notera att antalet minskade kontinuerligt från omkring 18 400 år 2001 för att nå en botten omkring 2005 på cirka 3400 personer. Därefter ökade först antalet sakta tills det sköt i höjden omkring 2015 med cirka 20 500. Därefter har antalet åter minskat till mycket lägre nivåer med undantag för omkring 2015. Precis som i de tidigare tabellerna redovisar vi även här migrationslagstiftningens utveckling, se nedan Tabell 4.

Tabell 4. Danmark. Utveckling av migrationslagstiftning och invandringsnivåer per år (asylsökande och beviljade familjeåterföreningar), 2001-2022¹⁴

Mandatperiod	2001-2005	2005-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019	2019-2022
Invandringsnivåer	Kraftigt minskande (från 18 400 till 3 300/år)	Stabil (3 400/år)	Ökande (från 3 500 till 5 600/år)	Kraftigt ökande (från 5 600 till 20 500/år)	Kraftigt minskande (från 20 500 till 4 200/år)	Stabil (3 500/år)
Översiktlig förändring av migrationslagstiftning: Striktare = S Neutral/blandad/ingen större förändring = N Liberalare = L	S	S	S	N	S	N

Not: Alla siffror är avrundningar. För detaljer angående invandringsnivå se slutnot.ⁱ

¹⁴ Dansk statistik skiljer normalt inte på arbetskraftsinvandring från EU respektive tredje land, varför vi avstår från att använda den slags underlag här.

Det går inte att på något enkelt sätt knyta migrationens storlek i sig till lagstiftningens karaktär. Visserligen skärps lagstiftningen ordentligt mellan 2015 och 2019 när migrationsnivåerna ökar rejält, men exempelvis var asylinvandringen ungefär lika hög 1992 som 2015 (Danmarks Statistik). Det är dock först från 2001 och framåt som lagstiftningen på allvar börjar skärpas. Dessutom inföll en mindre topp omkring år 2000 men sedan sjönk asylantalet snabbt ner till nära noll. Trots det genomförs samtidigt en rad lagstiftningsförändringar i striktare riktning och detta fortsätter fram till 2011 trots att nivåerna fortsätter att vara mycket låga. Däremot kan naturligtvis nivåerna vid såväl 1990-talet början som under 1980-talet successivt ha bidragit till att Fremskridtspartiet och senare Dansk Folkeparti alltmer började fokusera på migrationen (Jungar och Jupskås, 2014). Dessutom hade möjligen de låga nivåerna mellan 2003 och 2011 kunna tillskrivas den skärpta lagstiftningen. När nivåerna åter började öka mellan 2011 och 2015 genomfördes dock endast marginella skärpningar – och till och med vissa liberaliseringar (med sammanlagt "blandat" resultat).

Sammanfattning: Skärpningar av migrationslagstiftningen med Dansk Folkeparti i nyckelposition

Vi kan nu relatera utvecklingen av migrationslagstiftningen i Danmark till våra forskningsfrågor. Detta sammanfattas i Tabell 5 där de olika delar vi hittills presenterat var för sig nu läggs samman till en sammanfattande tabell med undersökningens olika delar. I tabellens nedre del finns ett sammanfattande värde på migrationslagstiftningens förändring sedan 2001 med precis som tidigare markören "N" för Blandad/Neutral och markören "S" för striktare. Övergången från en liberalare lagstiftning under 1990-talet till en betydligt striktare lagstiftning började 2001 och fortsatte under cirka ett decennium. Efter några års uppehåll påbörjades en ny omgång med lagstiftning i striktare riktning, som avstannade omkring 2019.

I Tabell 5 kombinerar vi alltså de tidigare tabellerna för att redovisa resultaten sammanlagt för såväl migrationslagstiftning som för våra tre forskningsfrågor, nämligen:

1. Dansk Folkeparti har som framgår av tabellen inlemmats i ett flertal regeringsunderlag (samtliga har varit borgerliga). När partiet har behövts för att en regering åt höger skall kunna bildas har förhandlingspositionen varit god. Via avtal med olika Venstreledda regeringar har DF skaffat sig ett rejält inflytande i enlighet med partiets centrala fråga, invandring.
2. Även vad gäller väljarstöd har Dansk Folkeparti vuxit kraftigt för att på slutet istället tappa väljare (se Tabell 3). Våra data ger inte stabilt underlag för

att hävda att röstandelen för Dansk Folkeparti påverkat andra partier att anpassa sin politik . I ett flerpartisystem som det danska är det viktigt för partier att samla någon form av underlag för regeringsbildning vilket gör att även relativt små partier kan nå stort inflytande. Samtidigt kan vi notera att när antalet invandrare ökade kraftigt omkring 2015 så gjorde DF ett rekordval och nådde hela 21,1 procent. Att migrationslagstiftningen då skärptes av övriga partier i högerregeringen är kanske inte så konstigt men samtidigt hade DF ett avtal med regeringen för att skapa majoritetsunderlag varför det lika gärna kan ha varit den aspekten som bidrog till den förnyade skärpningen av lagstiftningen.

3. Antalet invandrare har varierat över tid. Som framgår av tabellen skärptes lagstiftningen väsentligt såväl när invandringen minskade som när den ökade och även när den varit stabil.

Observera att tabellen inte gör anspråk på att redovisa några kausala samband. De olika delarna utgör inte "variabler" som kan statistiskt relateras till varandra. Däremot ger tabellen en sammanfattning av vad den empiriska beskrivningen kommit fram till.

Tabell 5. Danmark. Utveckling av migrationslagstiftning samt förekomst av direkt inflytande över regeringspolitik av ett Populistiskt Radikalt Högerparti (det vill säga i Danmark Dansk Folkeparti) samt röstandel för Populistiskt Radikalt Högerparti samt invandringsnivåer (asylsökande plus familjeåterförenade), 2001–2026¹⁵

Mandatperiod	2001–2005	2005–2007	2007–2011	2011–2015	2015–2019	2019–2022	2022–(2026)*
Har Dansk Folkeparti direkt inflytande över regeringspolitik?	JA	JA	JA	NEJ	JA	NEJ	NEJ
Röstandel för Dansk Folkeparti, procent	12,0	13,3	13,9	12,3	21,1	8,7	2,6
Invandringsnivåer	Kraftigt minskade	Stabil	Ökande	Kraftigt ökande	Kraftigt minskande	Stabil	Stabil
Översiktlig förändring av Migrationslagstiftning Striktare = S Neutral/blandad/ingen större förändring = N Liberalare = L	S	S	S	N	S	N	S Aviserat

* Val hålls senast 2026.

¹⁵ Dansk statistik skiljer normalt inte på arbetskraftsinvandring från EU respektive tredje land, varför vi avstår från att använda den typen av underlag här.

Självklart kan även de högre migrationssiffrorna runt 2015 ha påverkat Venstreregeringen att ytterligare skärpa lagstiftningen men poängen här är att det inte går att hålla isär de olika aspekterna vid denna tidpunkt. Antalet migranter ökade, DF gjorde ett rekordval och slöt dessutom ett avtal med Venstreregeringen. Samtidigt har Danmark inte varit bundet till EUs direktiv på migrationsområdet. Däremot kan vi konstatera från tidigare skeden att det varit just möjligheten för DF att få igenom sin ideologiskt prioriterade politik via avtal med regeringspartier som har varit avgörande för utvecklingen av dansk migrationslagstiftning.

3.2 Finland

Det politiska landskapet

Finland är en republik som tillämpar parlamentarism. Den direktvalda presidentens inflytande är begränsat och regeringen utses av riksdagen. Finland har i likhet med de övriga nordiska länderna ett proportionellt valsystem. Under 2000-talet har åtta partier varit representerade i riksdagen. Socialdemokraterna (SDP), Centern och Samlingspartiet var de tre stora och dominerande politiska partierna fram till 2011 då det högerradikala partiet Sannfinländarna femfaldigade sitt parlamentariska stöd. Dessa fyra partier får mellan 15 och 20 procent av rösterna i riksdagsvalen. Övriga partier är Vänsterpartiet, De Gröna, Kristdemokraterna och Svenska folkpartiet (SFP). De gröna och Vänsterförbundets stöd har legat på mellan 5 och 11 procent medan Kristdemokraternas och Svenska Folkpartiets stöd ligger runt fem procent.

Socialdemokraterna och Vänsterpartiet definieras som vänsterpartier medan Centern, Samlingspartiet, Kristdemokraterna och Svenska Folkpartiet är borgerliga partier. De Gröna och Sannfinländarna placerar sig strax till vänster respektive höger om den socioekonomiska mitten och intar ytterpositionerna på den sociokulturella konfliktdimensionen (ibland kallat GAL – TAN), det vill säga de Gröna är värdeliberala medan Sannfinländarna är de mest värdekonserverna.

Finlands regeringar är majoritetsregeringar, ofta breda koalitionsregeringar, och i stort sett alla partier kan samarbeta med alla. Av de tre stora har alla samarbetat med varandra i olika regeringskonstellationer i form av rödblå (SDP/KOK), röd-(SDP och blå-(KOK regeringsbaser. Dessa regeringar fylls i regel ut med några av de mindre partierna för att uppnå en tillräcklig majoritet eller skapa en balans inom regeringen mellan höger och vänster (Jungar 2000). Sannfinländarnas korta period i regeringen var inom en center-högerkoalition tillsammans med Centern och Samlingspartiet (2015–2017).

Sannfinländarna splittrades i samband med partiledarbyte 2017, då Sannfinländarna fick lämna regeringen. Utbrytargruppen Blå Reform under den förra partiledaren Timo Soinis ledning kontrollerade hälften av partiets riksdagsmandat och fyra ministerportföljer. Det nya partiet stannade kvar i regeringen mandatperioden ut, men misslyckades med att vinna mandat i riksdagsvalet 2019.

Politik och migrationslagstiftning fram till 2007

Finland var under efterkrigstiden ett utvandringsland och migrationslagstiftningen fram till 1970 talet handlade huvudsakligen om den finländska emigrationen till Sverige. I jämförelse med de övriga nordiska länderna har Finland haft en mindre omfattande invandring, vilket avspeglas i befolkningens sammansättning. Av de nordiska länderna hade Finland den lägsta andelen utrikesfödda i sin befolkning 2021, 8 procent, medan Sveriges andel är 20, Norge 16 och Danmark 12 procent. Finland har även haft en lägre invandring av tredjelandsmedborgare. Finland tog emot sina första 100 kvotflyktingar 1973 och antalet var på samma nivå fram till 2000 då antalet höjdes till 700. Mellan 2001 och 2019 tog Finland emot 750 kvotflyktingar per år, 2020 var antalet 850 och ökades följande år till 1050. År 2022 var flyktingkvoten 1500 personer, och under 2023 tar Finland emot 1050 kvotflyktingar (Migrationsverket). Antalet asylsökande har under perioden varierat mellan 1500 – 6000 personer per år, med undantag för 2015 då över 32 000 personer sökte asyl i Finland. Finland har även tagit emot 30 000 ingermanländare från Ryssland i början av 1990-talet.

Det finns ett antal faktorer som skiljer Finland från de övriga nordiska länderna. I samband med fredsslutet med Sovjetunionen efter andra världskriget förflyttades 400 000 personer från Karelen, som tillföll Sovjetunionen, till olika delar av Finland. Detta var en form av intern migration där staten formulerade specifika program för att erbjuda bostad och möjligheter till försörjning från de från Karelen omflyttade personerna. Mellan 1950 fram till 1970 emigrerade nästan en halv miljon finländare till Sverige, som då var i stort behov av arbetskraft. Etablerandet av en öppen arbetsmarknad och passfrihet mellan de nordiska länderna 1954 underlättade denna stora flyttvåg. Finland migrationslagstiftning fram till 1980-talet syftade primärt till att stimulera till Sverige emigrerade finländare att flytta tillbaka.

Delvis på grund av Finlands specifika relationer med Sovjetunionen var migrationslagstiftningen en del av utrikespolitiken. Skälet var att deinternationella avtal som Finland undertecknade inte skulle äventyra landets säkerhet. Finland ratificerade FNs flyktingkonvention 1968 och 1973 tog Finland emot sina första 100 kvotflyktingar från Latinamerika. År 1979

initierades ett flyktingprogram med Vietnam och under 1990-talet anlände somaliska flyktingar via Ryssland till Finland.

Migration av personer från tredjeland var en marginell politisk fråga fram till mitten av 1980-talet. Finland fick sin första utlänningslag 1984 och den har därefter reviderats 1991 och 2004. Den första lagen ersatte utlänningsförordning från 1958 som reglerade invandring, uppehållstillstånd och avvisning. Vid revideringen 1991 stärktes rättigheterna för migranter och integrationsåtgärder inkluderades. Mellan 1985 och 2005 anpassades den finländska lagstiftningen till internationell rätt och harmoniseringen till EU-rätten har väsentligt påverkat den finländska migrationslagstiftningen under 2000-talet (Välimäki, 2019).

Under 1970- och 80-tal rådde en bred politisk enighet om den finländska invandringspolitikens inriktning. Finland skulle ta ett humanitärt ansvar samtidigt som man värnande det nationella självbestämmandet. I det nordiska samarbetsorganet Nordiska Rådet diskuterades en möjlig samordning av migrationslagstiftningen under 1980-talet, vilket Finland starkt motsatte sig (Välimäki, 2019). Den politiska debatten har – i takt med att invandringen ökat – gradvis förändrats. Före 2000 hänvisades primärt till Finlands internationella humanitära ansvar för att välkomna flyktingar och skyddsbehövande, samt deras familjer. Under 2000-talet, och synnerhet i samband med konjunkturnedgången kom ekonomiska argument att ta större plats i debatten om att kontrollera en ökande invandring och ansökningar om familjeåterförening. I synnerhet Centern och Samlingspartiet ansåg att man borde anpassa invandringen till den ekonomiska bärkraften och att invandrare och deras familjemedlemmar inte ska få utgöra en ekonomisk belastning (Välimäki 2019: 80). Sannfinländarna kom med sin parlamentariska framgång 2011 ytterligare att höja tonläget i debatten medan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Kristdemokraterna, Svenska Folkpartiet och De Gröna i regel intagit en mer generös inställning. Dessutom har argument som relaterar till behovet av harmonisering till EUs lagstiftning och i synnerhet andra EU-medlemsländers och de närliggande nordiska grannarnas regelverk blivit ett bärande tema i den politiska debatten. Finland ska inte genom en mer generös lagstiftning än EUs övriga medlemsstater vara ett mer attraktivt land för människor på flykt (Välimäki, 2019: 89).

Arbetskraftsinvandring har i hög grad varit en politiskt marginell fråga fram till början av 2000-talet då den politiserades. Arbetskraftsinvandringen har i den politiska debatten kopplats till den nytta den kan ha för Finland och dess nationella självbestämmandet och den statliga kontrollen av vem som kan få rätt att arbeta i Finland har värnats, i synnerhet av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Centern och de fackliga organisationerna. År 2006 formulerade

den dåvarande regeringen ett arbetsmarknadspolitiskt program. Under 2010 kom arbetskraftsinvandringen att uppmärksammas politiskt i allt högre grad mot bakgrund av att man förutsåg ett behov av arbetskraft generellt mot bakgrund av Finlands demografiska utmaningar (till exempel en åldrande befolkning) och behov av kompetens inom vissa branscher. Näringslivet efterlyser arbetskraft och specialistkompetens medan i synnerhet Sannfinländarna blivit allt mer kritiska även till arbetskraftsinvandring. Den myndighetsbaserade kontrollen består, men man underlättar för studerande och specialister att få arbets- och uppehållstillstånd. Sedan 2015 har en rad olika projekt satts för att stimulera arbetskraftsinvandringen, men även här har Sannfinländarna en mer restriktiv syn än de övriga partierna. Nedan följer en detaljerad analys av den migrationslagstiftningens utformning av de finländska regeringarna efter 2007.

Regeringen Vanhanen 2007-2010/Kiviniemi 2010-2011

Den politiska konsensusen i migrationsfrågorna urholkades gradvis efter 2005. I samband med den ekonomiska krisen och eurokrisen introduceras frågan om invandringens kostnader för det finländska samhället i den politiska debatten. Den blågröna majoritetsregeringen bestående av Centern, Samlingspartiet, Svenska folkpartiet och de Gröna aviserade i regeringsprogrammet 2007 att utlänningslagen skulle revideras under regeringsperioden. Statsminister Matti Vanhanen efterträddes av Mari Kiviniemi 2010 då hon blev vald till partiledare för Centern efter Vanhanen. Regeringen kan betraktas som en högerregering då tre av de deltagande partierna är klart borgerliga medan de gröna i Finland är ett socio-ekonomiskt mittenparti. Däremot representerar Svenska Folkpartiet och de gröna en mer liberal syn på migration än Centern och Samlingspartiet. Den lagenliga migrationen skulle stärkas medan den illegala skulle stävjas aviserade regeringen i sitt regeringsprogram.

Under 2000-talet påverkades den finländska migrationslagstiftningen av EU-rätten i och med att EUs skyddsgrundsdirektiv infördes. EU-rätten fastställer miniminivåer och medlemsstaterna kan välja att ha mer generösa villkor. Konventionsflyktingar och alternativt skyddsbehövande var inkluderade men EU-direktivet inbegrep inte möjligheten att bevilja uppehållstillstånd och skydd när en person inte är hotad eller i fara personligen, till exempel vid väpnade konflikt eller miljökatastrofer. Om man enbart tillämpat EU-direktivet skulle det ha inneburit en inskränkning av de grunder på vilka uppehållstillstånd kan beviljas. I samband med att EUs skyddsdirektiv infördes bibehölls emellertid en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd på grund av humanitärt skydd (RP 166/2007 rd). Det humanitära skyddet innebar att personer kunde beviljas uppehållstillstånd på grund av ett hotfullt

säkerhetsläge i ett område, och motsvarar möjligheten till "övriga skyddsbehov", som fanns i Sverige till 2021. Med denna nationella lagstiftning lade sig Finland ovanför EUs miniminivå, men det handlade inte om en liberalisering utan snarast om att bibehålla tidigare praxis, det vill säga status quo.

Däremot genomfördes ett antal förändringar för att minska antalet asylsökande och begränsa möjligheterna till familjeåterförening. Förändringarnas syfte var "att Finland inte skulle vara ett mera lockande land (för invandrare) än andra nordiska länder och EU-länder". Förslaget presenteras som en anpassning till omvärlden då den finländska lagstiftningen gällande familjeåterförening skulle bli mera lik andra nordiska och övriga EU-länders lagstiftning och därmed inte stimulera ytterligare invandring (RP 240/2009). Uppehållstillstånd på basen av familjeåterförening skulle kunna återkallas om man gett felaktiga uppgifter, ålderskriterierna skärptes för minderåriga på så sätt att en minderårig ska vara under 18 år då beslut om återförening fattas och inte som tidigare då ansökan lämnas in. Eftersom beslut om familjeåterförening kunde ta lång tid var avsikten att på detta sätt få ner antalet beviljade uppehållstillstånd på basen av familjeåterförening. Dessutom infördes ett försörjningskrav då det handlade om bildandet av en ny familj med en person som befinner sig i Finland (UL 549/2010). Efter 2011 skulle ansökan om familjeåterförening göras i det land där familjemedlemmen som man vill återförenas med befinner sig, något som ytterligare försvårade en ansökan (UL 631/2011). Alla dessa åtgärder, förutom att adoptivbarn jämställdes med egna barn vid familjeåterförening, gick i restriktiv riktning då de syftade till att skärpa kontrollen eller försvåra en ansökan om familjeåterförening. Ett försörjningskrav infördes för att uppehållstillstånd ska beviljas, om det inte fanns exceptionellt tungt vägande skäl eller om barnens bästa kräver det. Flyktingar, alternativt skyddsbehövande och personer med tillfälligt skydd var undantagna från försörjningskravet.

Utlänningslagen reviderades 2010 (UL 549/2010). Den nya lagen gav starkare kontrollinstrument, bland annat genom att möjliggöra rättsmedicinsk undersökning för bestämning av ålder "på en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd eller på en anknytningsperson, om det finns uppenbara skäl att misstänka att de uppgifter som personen lämnat om sin ålder inte är tillförlitliga" (paragraf 6). Skälet för dessa undersökningar är att "ibland verkar det emellertid på basen av en persons utseende vara uppenbart att det inte kan vara minderårig" (RP 240/2009:26). Samtycke krävdes för en rättsmedicinsk undersökning. Det togs även beslut om biometriska uppehållstillstånd (det vill säga tekniker som bygger på att mäta olika delar av

människokroppen – exempelvis ögon eller ansikten – för att identifiera individer), vilka togs i bruk 2012.

Sammanfattningsvis präglades migrationslagstiftningen i samband den globala finanskrisen, och inte minst eurokrisen, utifrån idéer om dess samhällsekonomiska kostnader, kriminella aktiviteter och harmonisering till EU-rätten. Förändringar gjordes primärt i en restriktiv riktning samtidigt som den reviderade utlänningslagen däremot gav asylsökande rätt att arbeta efter tre månader, vilket kan tolkas som en förändring i liberal riktning. Syftet var att förhindra illegalt arbete, samtidigt som man framhöll att en sådan reglering kunde vara en attraktionsfaktor för asylsökande.

Regeringarna Katainen och Stubb 2011–2015

Det högerradikala partiet Sannfinländarna femdubblade sitt väljarmässiga stöd i valet 2011 från fyra till 19 procent. Det EU- och invandringskritiska partiet bjöds in till regeringsförhandlingarna men valde att avstå från att medverka i regeringen. En bred majoritetsregering bestående av sex av riksdagens åtta partier bildades: Samlingspartiet, Socialdemokraterna, Vänsterförbundet, de Gröna, Svenska folkpartiet och Kristdemokraterna bildades. Centern och Sannfinländarna var i opposition. Tonläget beträffande invandring och integration hade skruvats upp under valkampanjen och höll i sig under mandatperioden med Sannfinländarna som tredje största parti i riksdagen. I regeringsprogrammet aviserades att man ville påskynda behandlingen av asylansökningar, förbättra integrationen, driva på migrationslagstiftningen i EU, samt samordna den finländska migrationslagstiftningen med de övriga nordiska ländernas. Däremot gjordes inga omfattande konkreta förändringar. Det som skapade en splittring i regeringsfronten var införlivandet av EUs återvändandedirektiv 2008/115/EU.

I april lämnade Vänsterförbundet regeringen då man var oenig med regeringens förslag om nerskärningar i barnbidragen. Statsminister Jyrki Katainen avgick som partiledare för Samlingspartiet och Alexander Stubb efterträdde honom både som partiledare och som statsminister för den nya fempartiregeringen bildades i juni 2014. De gröna lämnade regeringen i september då de motsatte sig regeringens beslut att stöda byggandet av ett kärnkraftverk. Då var det ett halvt år kvar till nästa riksdagsval.

Sammanfattningsvis fortsatte den brett sammansatta regeringen på den tidigare regeringens linje vad beträffar effektivisering av migrationslagstiftningen och att skärpa myndigheternas kontrollinstrument, däremot gjordes inga stora beslut i restriktiv riktning. EU-frågan, och närmare bestämt eurokrisen, var en viktigare fråga än invandringen för

Sannfinländarnas valframgång 2011 och påverkade därför inte de övriga partiernas migrationspolitiska positioner nämnvärt.

2015–2019: Regeringen Sipilä: "Tumskruven dras åt"

Efter riksdagsvalet 2015 tog Sannfinländarna steget in i en borgerliga trepartiregering tillsammans med Samlingspartiet och Centern. Det populistiskt högerextrema partiets medverkan gjorde avtryck i migrationslagstiftningen. I regeringsprogrammet och det asylpolitiska åtgärdsprogrammet angavs att familjeåterföreningspolitiken ska skärpas i enlighet med EUs familjeåterföreningsdirektiv vad gäller kravet på försörjning och familjens oberoende av offentligt socialt understöd. Det vill säga, redan före ökningen av antalet asylsökande under hösten 2015 aviserade regeringen det önskvärda i att förändra lagstiftningen i fråga om familjeåterförening så att den inte skulle vara mer förmånlig än i EUs övriga medlemsstater. Dessutom hade Sannfinländarna som ett av sina krav för sin regeringsmedverkan yrkat på en kraftigt minskad invandring till Finland. Däremot kom de historiskt sett höga antalet av migranter – 30 000 – sannolikt att ha betydelse för omfattningen och snabbheten med vilken regeringen agerade. I december 2015 presenterade regeringen en handlingsplan med över 80 åtgärder med syfte att "stoppa den okontrollerade strömmen av asylsökande till vårt land, få kostnaderna för de asylsökande under kontroll, och snabbt integrera de som fått asyl" (Valtioneuvosto, 2015). Sannfinländarna splittrades under regeringsperioden. En utbrytargrupp vid namn Blå Framtid lämnade Sannfinländarna då Jussi Halla-aho valdes till partiledare efter Timo Soini 2017 och den nationalistiska falangen tog över partiet. Timo Soini, som då var utrikesminister, och Sannfinländarnas övriga ministrar tillhörde utbrytargruppen och de stannade kvar i regeringen fram till 2019.

Den största förändringen var att regeringen tog bort en av grunderna för att erhålla uppehållstillstånd, närmare bestämt, möjligheten att erhålla uppehållstillstånd på basen av humanitära skäl. Dessa var skäl som inte täcktes in av de två övriga skyddsgrunderna som konventionsflyktning och alternativt skyddsbehövande, vilka var reglerade i EUs skyddsgrundsdirektiv. Möjligheten att söka asyl på basen av humanitära – etniska, religiösa och politiska – skäl var nationell lagstiftning som Finland införde i samband med införlivandet av EUs skyddsgrundsdirektiv (RP 166/2007). Om Finland enbart tillämpat EU direktivet hade det betytt en skärpning av den då gällande lagstiftningen och för att bibehålla ett bredare skydd lagstiftades om möjligheten att söka asyl på basen av humanitära skäl. EUs direktiv anger miniminormer och EUs medlemsländerna kan ha en mer generös lagstiftning (RP 2/2016). Nu avlägsnades denna möjlighet. Regeringen ville att Finlands

mer generösa lagstiftning skulle justeras så den är i linje med EU:s i och syftet är att minska antal asylsökande.

"Enligt regeringen är det dock viktigt att säkerställa att Finlands lagstiftning och praxis inte är förmånligare än i de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen och inte förmånligare än den miniminivå som Europeiska unionens lagstiftning kräver. Detta är viktigt för att andelen sökande i Finland inte ska vara oskäligt stor jämfört med andra länder. Finlands lagstiftning verkar för närvarande vara något förmånligare när det gäller beviljande av internationellt skydd än vad Europeiska unionens förpliktelser och de internationella förpliktelserna förutsätter. Av denna orsak föreslås det i denna proposition en ändring av bestämmelserna om internationellt skydd så att bestämmelserna om humanitärt skydd upphävs. Flera andra medlemsstater i Europeiska unionen och de övriga nordiska länderna planerar också preciseringar av lagstiftningen om och praxisen för internationellt skydd."

Förutom regeringen röstade Socialdemokraterna med undantag för fyra socialdemokrater, som röstade med oppositionen, för förslaget. Det vill säga, alla de fyra stora partierna var eniga om denna restriktiva förändring, medan de Gröna, Vänsterpartiet och SFP röstade emot.

Även reglerna för familjeåterförening skärptes. Åter igen angav man anpassning till andra länder som skäl till varför en restriktiv förändring var nödvändig. *"Finlands system är inte slaphänt i en internationell jämförelse, men då andra länder skärper sina system har behovet av att skärpa kriterierna för familjeåterförening inom ramarna för vad EU-direktivet tillåter ökat också i Finland"* (HE 43/2016). Även den ekonomiska bärkraften anfördes som ett skäl för en mer restriktiv politik: *"Då antalet ansökningar på grund av familjeband efter positiva asylbeslut förutspås öka, blir det med tanke på statens ekonomiska bärkraft viktigt att i högre grad än tidigare överföra det ekonomiska ansvaret på familjerna själva"* Regeringen ansåg att kraven måste skärpas mot bakgrund av det ökade antalet flyktingar och att antalet ansökningar om familjeåterförening därmed skulle komma att öka.

Krav på försörjning breddades till att gälla alla som fått humanitärt eller tillfälligt skydd. Försörjningskravet gäller även sådana som fått uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller är kvotflykting om inte en ansökan om familjeåterförening inlämnats senast inom tre månader efter att personen fått beslut om uppehållstillstånd. Enligt utlänningslagen är den allmänna principen att försörjningen ska vara garanterad och den som söker måste vid ansökan kunna redovisa att anknytningspersonen kan försörja sin familj (2016 UL 50572016). I utlänningslagen infördes också en avgift för att ansöka om familjeåterförening både för vuxna och för barn (455 euro för

vuxna och 230 euro för barn). Då möjligheten att söka uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl avskaffades försvann därmed också möjligheten att ansöka om familjeåterförening för denna grupp. (UL 332/2016). Med dessa förändringar lade sig Finland på en EU-miniminivå vad gäller villkoren för familjeåterförening (Pirjatanniemi & al, 2021, Wahlbeck, 2019). Vid voteringen röstade regeringspartierna för medan oppositionspartierna SDP, Gröna, Vänsterförbundet, SFP och KD röstade emot.

Dessutom försvagades rättsskyddet för asylsökande. Möjligheterna att göra en ny ansökan på basen av nya grunder för att ansöka om asyl begränsades. Syftet var att försvåra för en asylsökande med ett i laga kraft vunnet avvisningsbeslut att fördröja verkställigheten av avvisningen genom att göra en ny ansökan med nytt underlag (RP 32/2016). Oppositionen, med undantag för Kristdemokraterna röstade emot förslaget. Vidare förkortades tiden under vilken beslut om uppehållstillstånd kan överklagas. Regeringen anförde såväl effektivitetsskäl som snabbare utvisning som skäl för denna förändring. Även här röstade oppositionen emot, förutom Kristdemokraterna (2 röstade för och 2 emot) som var splittrad i frågan.

Sammanfattningsvis sammanföll det högerradikala partiet Sannfinländarnas inträde i regeringen med att Finland fick det största antalet asylsökningar någonsin, över 30 000. Redan före hösten 2015 hade center-högerregeringen aviserat att den skulle skärpa migrationslagstiftningen med avseende på asyl- och familjeåterförening men det jämförelsevis stora antalet migranter fick betydelse för omfattningen av förändringarna, och hur behovet av åtstramningar kunde motiveras i offentligheten.

Regeringarna Rinne och Marin 2019-2023

Efter riksdagsvalet 2019 bildades en majoritetsregering bestående av Socialdemokraterna, Centern, De Gröna, Vänsterförbundet och Svenska Folkpartiet. Socialdemokraternas partiledare Antti Rinne var statsminister mellan juni och december 2019 varefter Sanna Marin som ny partiledare för Socialdemokraterna tog över statsministerposten. Trots att den socialdemokratiskt ledda regeringen i sitt regeringsprogram aviserade vissa lättnader i migrationslagstiftningen så var de marginella till sin karaktär (Regeringsprogrammet för Sanna Marins regering 10.12.2019). Närmare bestämt, den restriktiva migrationslagstiftningen som den förra regeringen infört stod i princip fast.

Förändringarna som gjordes var en viss återgång till tidigare lagstiftning. Kravet på försörjning togs bort för familjemedlemmar till minderåriga som fått internationellt eller tillfälligt skydd. Vidare förändrades tidpunkten när minderåriga barns ålder ska gälla tillbaka till tiden för ansökan i stället för när

beslut fattas i enlighet med ett avgörande från den Europeiska unionens domstol, det vill säga, det var en harmonisering till EU-rätten i liberal riktning. Även rätten till offentlig rättshjälp förändrades i en liberal riktning och tiden för överklagande av asylbeslut förlängdes till 30 dagar, vilket innebar att samma principer för överklagande gällde som för övriga förvaltningsmässiga beslut. Under center-högerregeringen hade antalet kvotflyktingar sänkts till 750. Regeringen Marin utökade antalet kvotflyktingar: År 2020 togs 850 stycken, år 2021 1050 stycken och år 2022 togs 1500 kvotflyktingar emot, vilket är det högsta antalet någonsin och 2023 är det planerade antalet 1050.

Regeringen Marin var aktiv vad beträffar arbetskraftsinvandring med utformandet av långsiktiga program för att stimulera arbetskraftsinvandring både genom att ge utländska studenter möjligheter att stanna kvar efter studier och därmed underlätta rekrytering av specialistkompetens och personer med i yrken där det råder arbetskraftsbrist (RP 114/2022 rd). Med undantag för Sannfinländarna rådde en tidigare oskådad konsensus om behovet av åtgärder som skulle säkra behovet av arbetskraft inom bristsektorer och av experter för forskning och innovationer. Sannfinländarna har över tid förändrat sin syn på arbetskraftsinvandring i en mer liberal riktning, men framhåller att man ska främja inhemsk och europeisk arbetskraft. I regeringsförhandlingarna efter riksdagsvalet 2023 var arbetskraftsinvandringen en konfliktfråga mellan partierna i centerhögerregeringen.

Under 2022 gavs 45 000 ukrainare tillfälliga skydd i Finland i enlighet med EUs massflyktsdirektiv. Regeringen Marin fattade även beslut att bygga ett staket på gränsen till Ryssland, och gränskontrollen österut har även skärpts på andra sätt.

Sammanfattningsvis genomförde regeringarna Rinne och Marin vissa reformer i liberal riktning under mandatperioden, men den restriktiva migrationslagstiftningen, som den förra regeringen lagstiftade om behölls.

Finsk migrationslagstiftning och våra forskningsfrågor

Hur har den migrationspolitiska lagstiftningen utvecklats i Finland? Den finländska migrationslagstiftningen har stramats åt med avseende på både asyl, flyktingpolitik och familjeåterförening sedan 2007, se Tabell 6 nedan. Tabellen redovisar utvecklingen per mandatperiod (val hålls senast 2027). Det är framför allt under de två center-höger regeringarna (2007–2011, 2015–2019) som åtstramningarna skett, men även oppositionspartier (Socialdemokraterna, Kristdemokraterna) har i några fall röstat för regeringens förslag. Under den ideologiskt blocköverskridande blåroda

regeringen var de restriktiva reformerna mindre långtgående då partier med mera liberala migrationspolitiska ståndpunkter ingick, det vill säga De Gröna, Vänsterpartiet, Svenska Folkpartiet och Socialdemokraterna.

De mest omfattande förändringarna i restriktiv riktning gjordes av center-högerregeringen 2015. Den efterföljande socialdemokratiskt ledda regeringen har, förutom ett antal mindre justeringar, inte gjort några mer omfattande förändringar i migrationslagstiftningen. Kort före och i samband med finans- och eurokrisen motiverades åtstramningarna primärt av ekonomiska skäl, men även för att stävja det som sågs som illegal immigration. Efter riksdagsvalet 2023 bildades en centerhögerregering bestående av Samlingspartiet, Sannfinländarna, Kristdemokraterna och Svenska folkpartiet. I regeringsprogrammet aviseras restriktivare migrationslagstiftning.

Tabell 6. Migrationslagstiftningens utveckling i Finland per mandatperiod, 1999–(2027)

Mandatperiod	Migrationslagstiftningens utveckling
1999–2003	Blandad/Neutral
2003–2007	Blandad/Neutral
2007–2011	Striktare
2011–2015	Blandad/neutral
2015–2019	Striktare
2019–2023	Blandad/neutral
2023–(2027)	Aviserat striktare ¹⁶

1. När har det högerradikala partiet (det vill säga i Finland Sannfinländarna) fått möjlighet att direkt påverka regeringspolitik (antingen via formell regeringsmedverkan eller som stödparti)?

Åtstramningar i migrationslagstiftningen har förekommit under hela undersökningsperioden, men de mest omfattande förändringarna gjordes av center-högerregeringen i vilken det populistiskt högerradikala partiet Sannfinländarna deltog, se Tabell 7. Det vill säga, när det högerradikala partiet klev in i regeringen tillsammans med Samlingspartiet och Centern fanns det en stabil majoritet att genomdriva den mest restriktiva förändringen av migrationslagstiftningen under studiens undersökningsperiod. Då inget av de mindre mer migrationspositiva partierna ingick i regeringsunderlaget behövde man inte göra några eftergifter. Notera att, i likhet med samtliga övriga tabeller, gör denna tabell inte anspråk på att visa några kausala samband

¹⁶ Regeringen, 2022: 41.

mellan några variabler. I stället redovisar tabellen en karakterisering av våra empiriska resultat.

Under center-högerregeringen sökte 32 000 asyl i Finland, vilket är det största antalet någonsin. För Sannfinländarna, som hade lovat att drastiskt minska antalet invandrare till Finland när de kom i regeringsställning, var detta en utmaning och opinionsstödet sviktade. De omfattande förändringarna i migrationslagstiftningen som genomfördes av regeringen skedde parallellt med historiskt många asylsökande och man kan koppla ihop den restriktiva förändringarna till det ökade antalet asylsökande. Men, den restriktiva migrationslagstiftningen hade dock förhandlats fram redan i regeringsprogrammet, som presenterades efter riksdagsvalet under våren 2015, det vill säga, kort före Finland tog emot det största antalet asylsökande någonsin. Däremot bidrog sannolik antalet asylsökande i Finland, och inte minst i grannlandet Sverige till att det var lättare att få genomslag och gehör för en restriktiv migrationspolitik även hos vissa partier i oppositionen. Inte heller har den efterföljande blocköverskridande regeringen inkluderande SDP rullat tillbaka de av tidigare regeringar förda restriktiva politiken. En annan möjlig förklaring är att Centern, som var med och genomdrev den restriktiva vändningen inte skulle gå med på att ändra i den politik de tidigare utformat. Den borgerliga majoriteten i den finländska riksdagen och den öppna koalitionsbildningen med breda blocköverskridande regeringar försvårar sådana omprövningar. Vidare kan det med finländska mått mätt rekordstora antalet asylsökande 2015 och den efterföljande politiska debatten om effekterna på familjeåterförening och kostnader för detta ha försvårat åtgärder i en liberal riktning.

Tabell 7. Finland. Utveckling av migrationslagstiftning samt förekomst av direkt inflytande för Populistiskt Radikalt Högerparti (det vill säga i Finland Sannfinländarna/Blå Framtid), 1999–2027

Mandatperiod	1999–2003	2003–2007	2007–2011	2011–2015	2015–2019	2019–2023	2023–(2027)
Har Sannfinländarna direkt inflytande över regeringspolitik? JA/NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	JA	NEJ	JA
Översiktlig förändring av migrationslagstiftning: Striktare = S Neutral/blandad/ingen större förändring = N Liberalare = L	N	N	S	N	S	N	S Aviserat

Not: Regeringar och regeringsunderlag (samtliga regeringar är majoritetsregeringar):

- 1999–2003: Socialdemokraterna, Samlingspartiet, Svenska Folkpartiet, Vänsterförbundet, de Gröna (1999–2002)
- 2003–2007: Centern, Socialdemokraterna
- 2007–2011: Centern, Samlingspartiet, Vänsterförbundet, de Gröna, Svenska Folkpartiet
- 2011–2015: Samlingspartiet, Socialdemokraterna, de Gröna, Svenska Folkpartiet, Kristdemokraterna
- 2015–2019: Centern, Sannfinländarna (2015–2017; därefter utbrytargruppen Blå Framtid), Samlingspartiet
- 2019–2023: Socialdemokraterna, Centern, de Gröna, Vänsterförbundet, Svenska Folkpartiet
- 2023–(2027): Samlingspartiet, Sannfinländarna, Kristdemokraterna och Svenska Folkpartiet

2. Vilket väljarstöd har Sannfinländarna haft?

Sannfinländarna var ett litet och marginellt parti fram till 2011 (se Tabell 8). Tabellen tar även med den översiktliga utvecklingen av migrationslagstiftningen som vi redovisade ovan i Tabell 6 och som även fanns med i Tabell 7. Dessutom var EU-frågan den primära för Sannfinländarna vid partiets valskräll i riksdagsvalet 2011, men migrationsfrågan kom succesivt att bli allt viktigare både för partiet och väljarna. År 2015 kunde de två center-högerpartierna bilda en höger majoritetsregering tillsammans med Sannfinländarna, något som är ovanligt i den finländska parlamentarismen med blocköverskridande koalitioner som i regel inkluderar något av de mindre partierna. De övriga partierna har inte på något påtagligt sätt omformulerat sina migrationspolitiska ställningstaganden som en följd av Sannfinländarnas tillväxt, men en politisk konsensus om den migrationsrestriktiva linjen har etablerats efter 2015.

Tabell 8. Finland. Utveckling av migrationslagstiftning och röstandel för Populistiskt Radikalt Högerparti (det vill säga i Finland Sannfinländarna/Blå Framtid), 1999–2023

Mandatperiod	1999–2003	2003–2007	2007–2011	2011–2015	2015–2019	2019–2023	2023–(2027)
Röstandel för Sannfinländarna, procent	1,0	1,6	4,0	19,1	17,6	17,5	20,1
Översiktlig förändring av migrationslagstiftning: Striktare = S Neutral/blandad/ingen större förändring = N Liberalare = L	N	N	S	N	S	N	S Aviserat

Kommentar: Sannfinländarna hade ett riksdagsmandat 1999, tre mandat mellan 2003–2007, fem mandat mellan 2007 och 2011, och fick 39 vid valet 2011.

3. Vilken har invandringens nivå varit?

Antalet asylsökande till Finland har varit lågt. Fram till 2015 var nivån cirka 3000 asylsökande per år, med ett fåtal undantag (se Tabell 9). Precis som i de tidigare tabellerna 7 och 8 tar tabell 9 även med den översiktliga karakteriseringen av invandringens nivå som vi först redovisade i Tabell 6. År 2015 var ett anmärkningsvärt år i detta hänseende. Antalet beviljade familjeåterföreningar varierade mellan 100–600/per år mellan 1999 och 2009, men efter 2015 har familjeåterföreningarna ökat till cirka 10 000 per år. De restriktiva åtgärderna före 2015 kan därför inte ses som relaterade till någon förändrad invandring i sig, men efter 2015 har både antalet asylsökande och det ökade antalet familjeåterföreningar sammanfallit med den restriktiva vändningen i migrationslagstiftningen. Naturligtvis har detta haft betydelse för den migrationspolitiska debatten och för den restriktiva lagstiftningen, men ambitionen att förändra den finländska lagstiftningen debatterades redan innan den akuta situationen hösten 2015, och i synnerhet i samband med regeringsbildningen. Det kraftigt ökade antalet asylsökande 2015 samt den efterföljande ökningen av såväl asylansökningar som beviljade familjeåterföreningar har påskyndat en redan pågående process. Att den socialdemokratiskt ledda regeringen, som tillträdde efter riksdagsvalet 2019 inte gjorde några omfattande förändringar i migrationslagstiftningen efter center–högerregeringen, vars restriktiva politik de kritiserade, kan vara kopplad till att migrationen var med finska mått mätt hög.

Tabell 9. Antal asylsökande och beviljade uppehållstillstånd till familjeåterföreningsinvandrare per år, Finland, 1999–2023 och utveckling av migrationslagstiftningen

Mandatperiod	1999–2003	2003–2007	2007–2011	2011–2015	2015–2019	2019–2023
Invandringsnivåer	Stabil (2 500/år)	Något minskande (från 2 500 till 1 800/år)	Ökande (från 1 800 till 9 000/år)	Kraftigt ökande på slutet (från 9 000 till 38 500/år)	Kraftigt minskande (från 38 500 till 16 000/år)	Ökande (från 16 000 till 23 000)
Översiktlig förändring av migrations- lagstiftning: Striktare = S Neutral/blandad/ingen större förändring = N Liberalare = L	N	N	S	N	S	N

Källa: Maahanmuuttovirasto (Migrationsverket).

Not: Alla siffror är avrundningar. För detaljer angående invandringsnivå, se slutnot.ⁱⁱ

Sammanfattning: En restriktiv utveckling

Vi kan utifrån den empiriska analysen konstatera att den finländska migrationslagstiftningen utvecklas i en restriktiv riktning sedan 2007. De restriktiva förändringarna har inte åtföljts av några rekylar i liberal riktning, vilket innebär att en bred, men inte total, politisk konsensus råder om migrationslagstiftningens utveckling. Den restriktiva vändningen inleddes 2007, men under center-högerregeringen som bildades innan den stora tillströmningen av asylsökanden cementerades och fördjupades den. Det populistiska och högerextrema partiet Sannfinländarnas medverkan i regeringen hade betydelse för den restriktiva politiken som regeringen hade aviserat våren 2015 och i samband flyktingströmmen presenterades och senare genomfördes en rad restriktiva åtgärder vad gäller migrationslagstiftningen. Det jämförelsevis stora antalet asylsökande sammanföll med den restriktiva vändningen. I Tabell 10 redovisas översiktliga svar på våra forskningsfrågor genom att ställa samman de empiriska resultat vi tidigare i kapitlet redovisat var för sig.

Tabell 10. Finland. Utveckling av migrationslagstiftning samt förekomst av direkt inflytande över regeringspolitik av ett Populistiskt Radikalt Högerparti (det vill säga i Finland Sannfinländarna/Blå Framtid) samt röstandel för Populistiskt Radikalt Högerparti samt invandringsnivåer (asylsökande plus beviljade familjeåterföreningar), 1999–2027

Mandatperiod	1999–2003	2003–2007	2007–2011	2011–2015	2015–2019	2019–2023	2023–(2027)
Har Sannfinländarna direkt inflytande över regeringspolitik? JA/NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	JA	NEJ	JA
Röstandel för Sannfinländarna, procent	1,0	1,6	4,0	19,1	17,6	17,5	20,1
Invandringsnivåer	Stabil	Något minskande	Ökande	Kraftigt ökande på slutet	Kraftigt minskande	Ökande	-
Översiktlig förändring av migrationslagstiftning: Striktare = S Neutral/blandad/ingen större förändring = N Liberalare = L	N	N	S	N	S	N	S Aviserat

3.3 Norge

Det politiska landskapet

Sosialistisk Valgforbund entré i Stortinget vilket successivt utvecklades till ett modernt demokratiskt socialistiskt parti med namnet Socialistisk Venstre. Liksom i Danmark har ett regelrätt miljöparti låtit vänta på sig men sedan valet 2013 finns Miljøpartiet De Grønne etablerat. Specifikt för Norge är att inga nyval/extra val kan utlysas. Mandatperioderna är fasta med val vart fjärde år. Norge är en konstitutionell monarki. Den klassiska partisystemmodellen som efter andra världskriget stabiliserades i Sverige och Danmark fanns i stora drag även i Norge, men liksom i Danmark splittrades den liberala rörelsen relativt tidigt vilket resulterade i att ett mer kristdemokratiskt orienterat parti, Kristeligt Folkeparti, bröt sig ur det etablerade liberala partiet Venstre. Vad gäller övriga partier finns sedan länge ett parti med rötterna i bonderörelsen (Bondepartiet, som blev Senterpartiet 1959), ett socialdemokratiskt parti som i Norge heter Arbeiderpartiet, samt ett klassiskt högerparti (Høyre). Valsystemet påminner om det svenska proportionella systemet, men den fyraprocentsspärr som tillämpas är inte absolut så som i Sverige. Den norska spärren innebär att partier som faller under spärren inte får delta i utdelningen av utjämningsmandat. Eventuella mandat under spärren tilldelade i respektive valkrets får dock partierna behålla, även om de inte når fyra procent på nationell nivå.

Liksom i Danmark stormade det rejält i norsk inrikespolitik 1973 då föregångaren till nuvarande Fremskrittspartiet bildades. De övriga partierna hade länge svårt att förhålla sig till Fremskrittspartiets populistiska framtoning som inledningsvis framför allt riktade sig mot det norska välfärdssystemet och skattetrycket. Senare mobiliserade partiet alltmer kring invandring. Till skillnad från exempelvis i Sverige och Danmark var FrP dock aldrig helt utfrys av övriga partier men det dröjde ändå till 2000-talet innan något mer formellt samarbete etablerades. (Demker och Svåsand, 2005: 10 ff).

Politik och migrationslagstiftning fram till 2009

Länge efter andra världskriget saknades regler för invandring i Norge. I stort sett var det enbart medborgare från närliggande nordiska länder som kom till Norge för att bosätta sig där, inte minst efter etablerandet av den gemensamma arbetsmarknaden och passfriheten från 1952. Successivt förbättrades den norska ekonomin och från 1960-talet påbörjades en viss gästarbetarinvandring från bland annat Marocko, Jugoslavien, Turkiet och Pakistan. Även en del flyktingar och familjeåterföreningsmigranter började söka sig till Norge. Sammantaget var volymerna blygsamma. Från 1966 till

1970 var nettoinvandringen totalt sett endast cirka 850 personer. I stora drag var invandringen oreglerad men 1975 genomfördes en rejäl skärpning av lagstiftningen, som visserligen beskrevs som ett "migrationsstopp", men som i praktiken innebar att det blev asyl- och familjeåterföreningsinvandring som kom att dominera. Argumenten handlade dels om bristande hantering av migrationsärenden i andra länder när antalet migranter ökat, dels om att invandringen börjat ske från länder utanför Europa. Dock började antalet faktiskt öka. Under hela 1960-talet tog Norge emot sammanlagt 223 flyktingar. Enbart 1978 var siffran cirka 1700 (i första hand så kallade båtflyktingar från Vietnam; Cooper, 2005; jämför SPLASH, 2016).

Redan i beslutet 1975 hade det fastslagits att norrmän och invandrare så långt möjligt skulle behandlas lika, men även att antalet invandrare skulle vara så lågt att den norska välfärden inte hotades. Danmark hade just gått med i EEC (nuvarande EU) och i Norge mobiliserade en rörelse emot medlemskap bland annat med argumentet att ett medlemskap skulle kunna leda till sämre villkor för invandrare i Norge. När slutligen en folkomröstning genomfördes 1994 blev det nej till medlemskap men Norge lade sig med EU på flera områden. Landet omfattas av regelverket för EUs inre marknad och anslöt sig till Schengensamarbetet (för att kunna upprätthålla nordisk passfrihet). Från 2002 har Norge även implementerat den så kallade Dublinkonventionen (numera "Dublinförordningen"), som reglerar ansvarsförhållanden inom EU visavi flyktingar (Cooper, 2005; jämför SPLASH, 2016).

I stora drag vidtog såväl de borgerliga som socialdemokratiska ledande regeringar som var vid makten mellan 2001 och 2008 åtgärder som på olika vis skärpte regelverket för asyl- och flyktinginvandring. Politiskt kännetecknades denna period av att det populistiska radikala högerpartiet, Fremskrittspartiet, blev allt starkare. Partiet gick från cirka 15 procent i valet 2001 till cirka 22 procent 2005 och fungerade dessutom som stödparti åt den borgerliga regeringen mellan 2001 och 2005.

År 2001 implementerade Norge Schengenöverenskommelsen och mellan 2001 och 2005 sänkte den borgerliga regeringen antalet kvotflyktingar, höjde återvändandestödet, implementerade Dublinförordningen (vilket Norge som EES-land inte var skyldigt att göra) och införde en rad krav på att följa språk- och samhällskunskapsundervisning för att kunna erhålla permanent uppehållstillstånd. Dessutom infördes avgifter för att ansöka om uppehållstillstånd. Vidare bestämdes att om asylsökande bedömdes komma från "säkra länder" till vilka de kunde sändas tillbaka så kunde en snabbutredning genomföras. När en socialdemokratisk ledande regering tog över 2005 fortsatte den på den inslagna vägen med ytterligare höjningar av avgifter för att söka uppehållstillstånd och genomförde dessutom ett system med

"intern asyl" som innebar att flyktingar kunde skickas tillbaka till länder och platser som bedömdes vara "säkra" (DEMIG, 2015). I ett viktigt avseende inleddes arbete med att justera regelverket i en ny migrationslag som senare fullt ut genomfördes 2010. Innebörden av denna justering var att tidigare system med särskilda uppehållstillstånd och arbetstillstånd slogs samman till uppehållstillstånd som normalt också innebar arbetstillstånd samt införande av vissa harmoniseringar av regelverket i relation till internationella regelverk.

Även om antalet asylsökande under perioden var ganska stabilt på ca 3000–6000 per år (utom kring 2015/16 då antalet var ca 16000) varierade antalet asylsökande dramatiskt med regelbundna toppar på cirka 15000 varvat med dalar på cirka 5000. År 2015 ökade antalet dock till cirka 32 000 för att sedan falla tillbaka till omkring 2000 per år. En stor del av de nya striktare regelverken gick under hela perioden ut på att minska antalet asylsökande.¹⁷

Vad gäller familjeåterförening så inleddes 00-talet med en omfattande revision av norsk politik för familjeåterförening, både under de arbeiderpartileda regeringarna (–2001; 2005–2013) och den borgerliga regeringen som satt 2001–2005. Detta fortsatte under en ny mitten–högerbetonad minoritetsregering ledd av Kristelig Folkeparti samt under Socialdemokraterna (tillsammans med Socialistisk Venstre och Senterpartiet). I stora drag handlade diskussionerna om att minska invandringen och familjeåterförening som bedömdes bidra till hög invandring (NOU 2004:20). Samtidigt fanns en stark vilja att följa internationella konventioner. Inom denna ram försökte partierna finna områden där handlingsfrihet i striktare riktning erbjöds. Antalet invandrare via familjeåterförening ökade successivt från cirka 8000 per år omkring år 2000 fram till 2013 då antalet nådde en kulmen på omkring 17 000. Därefter föll antalet tillbaka till cirka 13 000 per år 2021.

Från 2007 skärpte den Arbeiderpartileda koalitionsregeringen, som kom till makten 2005, försörjningskraven för familjeåterförening (Stortinget Ot. prp nr 75, 2007, s. 203; ingen specifik nivå i lagen – särskilda förordningar reglerade det; Staver 2015). År 2008 skärptes kraven så att anknytningspersonen som fått uppehållstillstånd av humanitära skäl endast kunde få återförenas med anhöriga efter att personen i Norge arbetat eller studerat i Norge minst fyra år. För övriga flyktingkategorier gällde detta krav enbart för att förenas med nyetablerade relationer. (Stortinget Besl.O.Nr. 72, 2009). Just invandrare som fått komma av humanitära skäl bedömdes inte omfattas av Genèvekonventionen. Dessutom bedömde regeringen att det var svårare att

¹⁷ Norwegian Ministries, 2021: 15.

ändra reglerna för redan etablerade familjerelationer. Därför riktade man in sig på att skärpa reglerna för nya relationer.

Arbetskraftsinvandringen till Norge påverkades kraftigt av att Norge, som inte är med i EU, valde att nära associera sig med EU via det så kallade EES-avtalet, som bland annat inkluderar fri rörlighet för personer. En stor del av lagstiftningsarbetet före 2009 innebar en anpassning till den fria rörligheten och möjligheten att ta arbete i Norge för hela EES-områdets invånare. Tredjelandsmedborgare behövde för att få arbetskraftsinvandra uppfylla ett antal kriterier. Dels skulle personen kunna uppvisa ett erbjudande om förvärvsarbete på heltid, dels skulle löne- och arbetsförhållanden inte vara sämre än vad som var normalt på den lokala arbetsmarknaden. För personer som bedömdes ha speciellt betydelsefulla kvalifikationer fanns ett särskilt spår genom vilket ett permanent uppehållstillstånd respektive möjlighet till familjeåterförening kunde erhållas om deras utbildningsbakgrund bedömdes som viktig för arbetsmarknaden. Längs detta spår fanns även en årlig kvot på 5000 personer som inte behövde prövas specifikt mot arbetsmarknadens behov (SOPEMI, 2008-2009: 19). I det följande redovisar vi mer detaljerade analyser för mandatperioderna från 2009 och framåt.

Vänstermajoritet / Regeringen Stoltenberg (2005-) 2009-2013 / fortsatt starkt Fremskrittsparti

2005 hade en Arbeiderpartiled majoritetsregering tagit över tillsammans med Senterpartiet och Sosialistisk Venstre. Efter valet 2009 satt Regeringen kvar men Arbeiderpartiet stärktes något på Sosialistisk Venstres bekostnad. Redan 2005 hade det populistiskt radikala högerpartiet Fremskrittspartiet gjort ett succéval (från 14,6% till 21,1%). Väljarhotet gentemot övriga partier låg alltså tydligt kvar med potentiellt tryck på övriga partier att överväga huruvida de skulle anpassa sig till FrPs politik. Hos vissa borgerliga partier var vandan kring FrP dock fortsatt stor, men Høyre tog slutligen steget att acceptera FrP 2009.

Antalet accepterade asylansökningar var fortfarande relativt lågt inledningsvis och var även mot slutet av perioden ganska måttligt och uppgick till ca 8000 per år vilket var en bit från toppåren vid 1990-talets mitt och slut då antalet uppgick till ca 10 000 per år. Däremot nådde antalet asylsökande en topp 2009-2010 med ca 18 000 per år för att sedan sjunka tillbaka till ca 9000 åren 2010-2011. Mot slutet steg antalet igen till ca 12 000 år 2013. Samtidigt fortsatte den trend som pågått sen slutet av 1990-talet att den samlade invandringen ökade till rekordnivåer på grund av ökat antal arbetskraftsinvandring. Familjeåterföreningarna hade tidigare ökat men planade nu ut (SOPEMI 2012-2013: 13). Däremot låg asylinvandringen kvar på en måttlig nivå.

Inledningsvis genomförde regeringen åtstramningar i asyl- och flyktingpolitiken vad gäller möjligheterna att få arbetstillstånd under själva asylprocessen om den sökande saknade identitetsdokument. Regeringen hänvisade till att politiken skulle efterlikna den i övriga europeiska och nordiska länder. Förutom smärre justeringar av antalet kvotflyktingar i avtal med enskilda länder fortsatte regeringen den inslagna vägen genom att öka kraven på antalet timmar i undervisning i norska språket för den som fått tillfälligt uppehållstillstånd.

Mellan 2008 och 2010 genomfördes en ny invandringslag som framförallt gick ut på att harmonisera norsk lag med internationella åtaganden, främst EU:s direktiv för att bedömas som "alternativt skyddsbehövande". Personer inom denna kategori får hädanefter i den norska lagstiftningen "flyktingstatus" (SOPEMI 2009-2010: 9ff). Slutligen implementerades Dublin-III-förordningen (SOPEMI 2010-2011: 26 ff). Fokus på att stödja personer som ville återvända till sina hemländer ökade mot slutet av perioden (SOPEMI 2012-2013: 7).

Regelverket för familjeåterförening hade alltså som vi beskrivit tidigare i kapitlet stramats åt betydligt före 2009. När vi sedan går in i vår undersökningsperiod genomfördes slutligen den lagstiftning som fått Stortingets stöd redan 2008. Försörjningskravet för familjeåterförening skärptes så att anknytningspersonen behövde ha en inkomst på minst 252 500 norska kronor per år. Dessutom fick denna person inte ha tagit emot social- eller arbetslöshetsstöd de senaste 12 månaderna (utlänningsföreskriften; Stortinget Innst. nr. 391 2015-2016, s. 53). Å ena sidan kan detta alltså beskrivas som en skärpning. Å andra sidan innebar det nya regelverkets vidgade definition av "flyktingstatus" (jämför ovan) att en vidare krets migranter kunde få undantag från försörjningskravet vilket innebar att fler individer i sig hade möjlighet till familjeåterförening (SOPEMI, 2009-2010: 10, 16).

På arbetskraftsområdet genomfördes endast smärre justeringar genom att möjligheten att få uppehållstillstånd baserat på "specialiststatus" togs bort med argumentet att systemet missbrukats med förfalskningar (IMO Report for Norway, 2013: 18). Noterbart är att arbetskraftsinvandringen kraftigt förändrats under perioden 2001 till 2009 sedan Norge knutit sig nära EU via EES-avtalet. Många som tidigare hade räknats som tredjelandsmedborgare omfattades nu istället av regler om fri rörlighet och möjlighet att arbeta och bo inom EU/EES-länderna.

Sammanfattningsvis skedde alltså åtstramningar på samtliga områden trots att lagstiftningen hade skärpts redan tidigare. Inga större reformer genomfördes dock.

Högermajoritet / Regeringen Solberg I 2013-2017 / regeringssamarbete med Fremskrittspartiet

Valet 2013 blev en stor motgång för Arbeiderpartiet som tappade såväl regeringsmakten som 4,5% av rösterna. Ett knappt år senare avgick Jens Stoltenberg från posten som partiordförande. Även koalitionspartierna tappade och istället blev valet en stor triumf för Høyre som gick från 17,2% till 26,8% och kunde bilda en ny koalitionsregering i minoritet tillsammans med Fremskrittspartiet. Regeringen hade aktivt stöd av både Venstre och Kristelig Folkeparti som sammantaget gav en solid majoritet till regeringsunderlaget, men avstod från regeringsmedverkan på grund av osäkerheter i hur relationen till FrP skulle hanteras. Høyre hade däremot accepterat FrP som samarbetspartner redan 2009 efter att Siv Jensen valdes till FrP-ordförande 2006 (Backlund och Jungar, 2023). För Fremskrittspartiet blev valet å ena sidan en besvikelse då partiet tappade från 22,9% till 16,3% men å andra sidan var resultatet betydligt bättre än i kommunalvalet 2011, och partiet tog nu för första gången plats i en norsk regering. Partiets formella ställning stärktes därför väsentligt.

Medan antalet personer som fått asyl visserligen ökade sakta och 2015 nådde samma nivåer som under mitten och slutet av 1990-talet ökade antalet asylsökande dramatiskt mellan 2014 och 2015 (från ca 12000 till rekordnivån 31 000; inklusive rekordökning av antalet ensamkommande minderåriga från ca 1200 till ca 5300).

En rad åtgärder genomfördes angående asyl- och flyktingpolitiken i relation till det ökade antalet ansökningar. Regeringen uppdrog åt invandringsmyndigheten att återkalla uppehållstillstånd om det blivit uppenbart att personen inte längre var i behov av skydd. Vidare bestämdes att det nu skulle vara möjligt att neka personer att söka asyl om dessa kommit via vad norska myndigheter betraktade som "säkert land". Dessutom öppnades 2016 möjligheten att det vid "särskilt högt antal" asylsökande skulle vara möjligt att avvisa sökande som kommit direkt från ett nordiskt grannland. Vidare stoppades personer som kom till norska gränsen från ett nordiskt grannland eller från Ryssland från att komma in i landet om de saknade visum och samtidigt tillhörde en kategori sökande som inte hade rätt till individuell prövning. Regelverket kring människor som de norska myndigheterna bedömde kunna finna säker plats någonstans i sina hemländer skärptes ytterligare 2017 (Stortinget Lag 6, 2017-2018). Skärpningarna genomfördes med bred enighet i Stortinget. (Stortinget Protokoll; SOPEMI 2015-2016: 33). Ytterligare en skärpning – som antogs enhälligt – var att utlänningslagen kompletterades med en passus om att utländska personer kan utvisas om det behövs "för rikets säkerhet" (Stortinget Protokoll, Lag 57, 2015-2016).

2018 infördes enhälligt i Stortinget en lagstiftning (Lag 38, 2017-2018) som möjliggjorde inre utlänningskontroll vid asylcentra och liknande institutioner. Befogenheterna utvidgades 2019 och då skärptes även regelverket för hur länge en person kan kvarhållas för identitetskontroll (Stortinget Protokoll, Lag 12, 2018-2019).

Även i Norge ledde det stora antalet asylsökande under hösten 2015 inte bara till skärpningar av asyl- och flyktingpolitiken utan även till ytterligare åtgärder i rätten till familjeåterförening. Den nya högerregeringen fick Stortingetsuppdrag att förbereda skärpningar för familjeåterförening (Stortingets anmodningsvedtak nr. 439, 12 jan. 2016). Med de nya reglerna höjdes försörjningskravet för att få anhörginivå till Norge från 250 000 till 300 000 norska kronor. Tidigare hade ett antal undantag från försörjningskrav funnits som nu slopades, så som för personer med temporärt eller permanent uppehållstillstånd på grund av alternativt skyddsskäl och humanitära skäl. Reglerna skulle gälla till 31 december 2019 (Stortinget prop. L 90 2016, 86; "Situasjonen i Europa har endret seg dramatisk siden dette, og det er grunn til å tro at vurderingen hadde vært annerledes i dag." prop. L 90 2016, 80, se även sid 79 ff).

Oppositionen motsatte sig införandet av självförsörjningskrav och andra finansiella krav för familjeåterförening och förslaget om skärpt försörjningskrav för konventionsflyktingar klarade inte omröstningen i Stortinget. Inte heller kraven på fem års arbete och studier före ansökan gick igenom i omröstningen. Däremot genomfördes ett 24-årskrav vid etablering av nya familjer. Vissa undantag kunde ske om det bedömdes att äktenskapet var "frivilligt" eller om äktenskapet ingåtts i Europa eller i andra länder där "tvångsäktenskap inte förekommer" (prop. L 90 2016, 112; för redan etablerade relationer kvarstod 18-årsgränsen). Dessutom infördes ett anknytningskrav så att familjeåterförening förutsattes ske i det land familjen som helhet hade störst anknytning till (Stortinget Lovvedtak 102 2016; prop. 90 L 2016; se även SOPEMI, 2016: 21 f).

På arbetskraftsinvandringsområdet skedde inga förändringar men sammanfattningsvis skärptes lagstiftningen märkbart på asyl- och familjeåterföreningsområdena. Framförallt var det åtgärder för inre utlänningskontroll och för att införa diverse nya möjligheter att neka asyl som var centrala. Kraven på familjeåterförening skärptes också men inte i den omfattning regeringen hade önskat.

Högermajoritet / Regeringen Solberg II/III 2017–2021 / fortsatt samarbete med Fremskrittspartiet

Vid valet 2017 tappade samtliga partier i regeringsunderlaget något men tvåpartiregeringen (H samt FrP) satt kvar. Redan tidigt 2018 omvandlades dock regeringen till en något bredare koalitionsregering som fortsatt var i minoritet men nu ingick det tidigare stödpartiet Venstre i regeringen medan Kristelig Folkeparti fortsatte som stödparti för att ge regeringen ett majoritetsunderlag. Efter ytterligare ett år valde Kristelig Folkeparti slutligen 2019 att ta steget fullt ut in i regeringen som nu alltså blev en majoritetsregering bestående av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre och Kristelig Folkeparti (Verdens Gang, 2017, 2018).

Efter en tid hoppade dock Fremskrittspartiet av sin formella regeringsmedverkan i koalitionen i protest mot att regeringen skulle hämta hem en så kallad "IS-kvinna" med barn (det vill säga en kvinna med norskt medborgarskap som anslutit sig till de grupper i framförallt Syrien som stred på terrororganisationen IS sida, men utan att själv delta aktivt i striderna). Här ses alltså tecken på att inte minst gräsrötterna inom FrP börjat uttrycka kritik till vad som uppfattades vara priset för att delta i regeringsarbetet. I mer konservativa delar av partiet hade lokala ledare svårt försvara att FrPs eftergifter i regeringen (Backlund och Jungar, Kommande, 2023). Dock fortsatte Fremskrittspartiet att ingå i det underlag i Stortinget som stödde regeringen.

Efter det rekordhöga antalet asylsökande år 2015, 32 000, sjönk sedan antalet dramatiskt år 2017 till ca 3500 och sedan ytterligare ner till ca 1400 år 2020. Antalet som beviljades asyl hade länge stigit sakta fram till 16 000 år 2016 (hastigare ökning mot slutet) för att sedan falla som en sten till ca 1500 år 2020.

Särskild pandemilagstiftning med tillfälliga gränskontroller infördes våren 2020 och avvecklades sedan stegvis under 2021/2022. Vad gäller den rena asylpolitiken så skärptes 2020 kravet på att ha haft tillfälligt uppehållstillstånd för att få permanent uppehållstillstånd från tre till fem år (Stortinget Lovvedtak 102, 2020–2021). Denna gång var enigheten över blockgränserna borta. Initiativet kom via en fyrpartimotion från regeringspartierna Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre och Kristelig Folkeparti medan oppositionen till vänster röstade nej. Vidare skärptes möjligheterna till så kallad inre utlänningskontroll genom utvidgade möjligheter för polisen att begära ut information om vem som befinner sig på asylcentra och liknande. Dessutom utökades möjligheterna att neka asylprövning för en person som redan befunnit sig i ett säkert annat land. Vidare blev det möjligt att hålla en asylsökande i förvar i upp till 24 timmar för att kunna snabbundersöka

bakgrunden till asylansökan och att om möjligt förhindra inresa på felaktiga grunder. Besluten var enhälliga i Stortinget (Stortinget Instilling 147 L, 2017-2018; Lovvedtak 12, 2018-2019). Slutligen höjdes kraven för att få permanent uppehållstillstånd från att ha bott i Norge tre år till fem år.

Inga större regelförändringar genomfördes på familjeåterföreningsområdet. Viss betydelse hade dock den regelförändring 2018 som innebar att rätten att få stanna i Norge kunde förlängas om en person blivit utsatt för fysisk eller psykisk misshandel inte bara av sin partner utan även av nära släktingar till partnern (NOU, 2018: 17).

Förutom en del pandemirelaterade tillfälliga lättnader för vissa typer av arbetskraftsinvandring skedde inget på detta område.

Sammanfattningsvis fortsatte regeringen på den tidigare inslagna vägen med skärpningar på asylområdet, med dels ytterligare befogenheter för inre utlänningskontroll, dels ytterligare krav för att få permanent uppehållstillstånd.

Vänstermajoritet / Regeringen Gahr Støre 2021- / motgång för Fremskrittspartiet

Den Høyreledda regeringen Solberg förlorade sin majoritet vid valet 2021 och avgick. Istället landade regeringsmakten hos en ny minoritetsregering där Arbeiderpartiet och Senterpartiet gick i koalition med Jonas Gahr Støre (Ap) som statsminister. Förutom för Høyre, som tappade både regeringsmakten och tappade 4,7% blev valet en misräkning för Fremskrittspartiet som gick från 15,2% till 11,6%.

Vad gäller asyl- och flyktingpolitiken genomförde den nya regeringen under våren 2022 två harmoniseringsåtgärder visavi EU-lagstiftning. Dels införlivades EUs förordning kring identitetskontroller med hjälp av bland annat biometriska metoder vid in- och utresor, EES/ETIAS, något Stortinget enhälligt antog (Stortinget Protokoll 22/3 2022). Dels ratificerades EUs Eurodac II som reglerar hur länder inom EU (plus Norge och Island) tillämpar Dublinförordningen. Vänsterpartiet Rødt röstade nej men i övrigt rådde konsensus. (Stortinget Protokoll 24/3 2022). Slutligen röstade Stortinget enhälligt i maj/juni 2022 för tillfälliga skyddsåtgärder för fördrivna människor från Ukraina.

På familjeåterföreningsområdet skedde endast en större regelskärpning fram till 2022. Det blev nu inte längre möjligt att få räkna med socialbidrag i kalkylen för att nå minimiinkomstkravet för att få rätt att ta emot familjemedlemmar från utlandet (NOU, 2021: 19).

Med argumentet att efterfrågan på högkvalificerad arbetskraft var hög höjde regeringen den årliga kvoten för arbetskraftsinvandring från 5000 till 6000.

Sammanfattningsvis skedde inga större förändringar i någon riktning under perioden med undantag av de tillfälliga skyddsåtgärderna för personer från Ukraina.

Norsk migrationslagstiftning och våra forskningsfrågor

Hur har den migrationspolitiska lagstiftningen utvecklats i Norge?
Huvudintrycket är att norsk migrationslagstiftning har stramats åt väsentligt sedan millenniets början, vilket framgår av Tabell 11 nedan som anger migrationslagstiftningens utveckling sedan 2001. Lagstiftningen har skärpts under hela perioden med några få undantag (en närmare analys av respektive år ger vid handen att det har skett vid inte mindre än 13 av de 22 åren mellan 2001-2022).

Tabell 11. Migrationslagstiftningens utveckling i Norge, per mandatperiod, 2001-2025

Mandatperiod	Migrationslagstiftningens utveckling
2001-2005	Striktare
2005-2009	Striktare
2009-2013	Blandat/neutral
2013-2017	Striktare
2017-2021	Striktare
2021-2025	Blandat/neutral ¹⁸

Perioden 2009-2013 är utfallet blandat eller neutralt. Under perioden skedde en stor omläggning av lagstiftningen till följd av norsk anpassning till EUs lagstiftning via EES-avtalet, något som bland annat ledde till att definitionen av "flykting" vidgades, vilket inte minst påverkade familjeåterföreningslagstiftningen (se tidigare avsnitt om detta). Dock har detta inte hindrat regeringar från att omtolka EU:s regelverk så att striktare regler för familjeåterförening kunnat genomföras.

Den viktigaste liberaliseringen av lagstiftningen skedde 2022 när ukrainska medborgare bereddes tillfälliga uppehållstillstånd. Samtidigt genomfördes emellertid ett antal skärpningar då Norge ratificerade det så kallade Eurodac II som reglerar hur asylansökningar hanteras. Denna senare lagstiftning behöver inte i sig innebära en skärpning men givet Norges läge i periferin av

¹⁸ Arbeiderpartiet och Senterpartiet, 2021: 74.

EU/EES-området blir resultatet sannolikt i praktiken färre asylansökningar till just Norge. Sammantaget har vi därför betecknat den mandatperiod som påbörjades 2021 som blandat/neutralt i tabellen.

1. När har det högerradikala partiet (det vill säga i Norge Fremskrittspartiet) fått möjlighet att direkt påverka regeringspolitik (antingen via formell regeringsmedverkan eller som stödparti)?

Lagstiftningen har skärpts kontinuerligt i Norge med viss avmattnings under några av de perioder då Arbeiderpartiet regerat men även under Arbeiderpartiregerandet har antingen tidigare skärpt lagstiftning behållits eller så har nya ytterligare skärpta lagar införts. Samtidigt har en del förändringar i liberalare riktning också skett vilket gjort att det samlade omdömet under några mandatperioder har blivit "blandat". Framförallt var det när Fremskrittspartiet behövdes för att kunna bilda en borgerlig regering mellan 2001 och 2005 som lagstiftningen började drivas i tydligt restriktiv riktning. När sedan partiet blev formell regeringsmedlem mellan 2013 och 2020 fortsatte utvecklingen på den sedan tidigare inslagna vägen. Tabell 12 ger en samlad översiktsbild för varje regeringsunderlag i Stortinget när Fremskrittspartiet haft en position som inneburit direkt inflytande över regeringspolitiken. Tabellen anger dessutom de sammanfattningar av migrationslagstiftningen som vi först presenterade i Tabell 11. Notera att tabellens olika delar inte visar några kausala samband, endast en empirisk karakterisering av våra resultat.

Tabell 12. Norge. Utveckling av migrationslagstiftning samt förekomst av direkt inflytande för Populistiskt Radikalt Högerparti (det vill säga i Norge Fremskrittspartiet), 2001–2025

Mandatperiod	2001–2005	2005–2009	2009–2013	2013–2017	2017–2021	2021–2025
Har Fremskrittspartiet direkt inflytande över regeringspolitik? JA/NEJ	JA	NEJ	NEJ	JA	JA	NEJ
Översiktlig förändring av migrationslagstiftning: Striktare = S Neutral/blandad/ingen större förändring = N Liberalare = L	S	S	N	S	S	N

Not: Regeringar och regeringsunderlag:

- 2001–2005: Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre med Fremskrittspartiet som stödparti
- 2005–2009: Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstre, Senterpartiet
- 2009–2013: Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstre, Senterpartiet
- 2013–2017: Høyre, Fremskrittspartiet med Kristelig Folkeparti och Venstre som stödpartier
- 2017–2021: Høyre, Fremskrittspartiet (2017–2020, därefter stödparti), Kristelig Folkeparti (2019–2021, före det stödparti), Venstre (2018–2021, före det stödparti)
- 2021– Arbeiderpartiet, Senterpartiet med Sosialistisk Venstreparti som stödparti

Inledningsvis, under perioden mellan 2001 och 2005, var FrP utanför formell regeringsmedverkan men behövdes som stödparti. Sedan först Høyre redan 2009 och sedan Venstre och slutligen Kristelig Folkeparti accepterat Fremskrittspartiet som en legitim samarbetspartner blev FrP formell koalitionspartner mellan 2017 och 2020 (och fortsatte därefter mellan 2020 och 2021 som stödparti men utanför regeringen). Under hela denna period skärptes lagstiftningen rejält, inte minst på familjeåterföreningsområdet.

2. Vilket väljarstöd har Fremskrittspartiet haft?

FrP har varit etablerat i det norska Stortinget sedan 1973. Den verkliga framryckningen i väljarkåren för FrP kom i valet 1997 när partiet gick från 6,3 procent till 15,3 procent. Vid valet 2001 nådde partiet upp till 16,4 procent och inledde då en storhetstid i väljarkåren där partiet nådde över 20 procent vid valen 2005 och 2009, se tabell 13 nedan som även redovisar den översiktliga utvecklingen av migrationslagstiftningen.

Tabell 13. Norge. Utveckling av migrationslagstiftning och röstandel för Populistiskt Radikalt Högerparti (det vill säga i Norge Fremskrittspartiet), 2001-2025

Mandatperiod	2001-2005	2005-2009	2009-2013	2013-2017	2017-2021	2021-2025*
Röstandel för Fremskrittspartiet, procent	16,4	22,1	22,9	16,3	15,2	11,6
Översiktlig förändring av migrationslagstiftning: Striktare = S Neutral/blandad/ingen större förändring = N Liberalare = L	S	S	N	S	S	N

* Val hålls 2025.

Att FrP blivit något av en röstmagnet, som hotade övriga partiers väljarstöd stod alltmer klart från 1997/2001, och inte minst från 2005. Under samma period börjar migrationslagstiftningen skärpas i enlighet med Fremskrittspartiets framförda politik.

3. Vilken har invandringens nivå varit?

Invandringens nivå har utvecklats så som Tabell 14 visar. Tabellen visar även återigen den karakterisering av migrationslagstiftningens utveckling som vi först angav i Tabell 11. Statistiken är delvis organiserad på ett sätt som inkluderar EU-medborgare så siffrorna bör tolkas med viss försiktighet, men som framgår har nivåerna gått upp och ner flera gånger.¹⁹

¹⁹ Sedan Norge delvis anpassat sin lagstiftning till EU ökade antalet arbetskrafts-
invandrare dramatiskt men dessa var då inte längre tredjelandsmedborgare utan hade
rätt att arbeta och bo i Norge.

Tabell 14. Antal asylsökande och beviljade familjeåterföreningsinvandrare per år, Norge 2001-2021, och utveckling av migrationslagstiftningen

Mandatperiod	2001-2005	2005-2009	2009-2013	2013-2017	2017-2021	2021-2025*
Invandringsnivåer	Minskande (från 29 000 till 18 000/år)	Ökande (från 18 000 till 32 000/år)	Minskande (från 32 000 till 27 000/år)	Ökande och sedan minskande (från 27 000 via 48 000 till 21 000/år)	Minskande (från 21 000 till 15 000/år)	Stabil (15 000/år)
Översiktlig förändring av migrationslagstiftning: Striktare = S Neutral/blandad/ingen större förändring = N Liberalare = L	S	S	N	S	S	N

* Nästa val hålls 2025.

Not: Alla siffror är avrundningar. För detaljer angående invandringsnivå, se slutnot.ⁱⁱⁱ

Huruvida migrationsnivåerna kan betraktas som "höga" eller "låga" är i betraktarens öga. Någon tydlig koppling till migrationslagstiftningen tycks dock inte finnas. Å ena sidan sjönk antalet under perioden 2001-2005 då lagstiftningen skärptes. Detsamma skedde 2017-2021. Å andra sidan sjönk antalet även en del 2009-2013 och från 2021 men under dessa perioder var utvecklingen på lagstiftningsområdet mer blandat.

Sammanfattning: Successiv skärpning av lagstiftningen med Fremskrittspartiet vid takpinnen

När vi i Tabell 15 ställer samman våra empiriska resultat för Norge, det vill säga lagstiftningsutvecklingen mot utfallet av Fremskrittspartiets möjligheter till påverkan på regeringspolitiken, Fremskrittspartiets röstandel samt nivån på invandringen har vi möjlighet att resonera kring våra forskningsfrågor. En övergripande empirisk observation är att det i stort sett inte har skett någon tydlig liberalisering av norsk migrationslagstiftning någon gång under hela perioden 2001-2022. Visserligen infördes, som vi sett i tidigare avsnitt tillfälliga uppehållstillstånd för ukrainska medborgare våren 2022. Samtidigt genomfördes dock andra skärpningar varför "saldot" blir med blandat den mandatperioden.

Tabell 15. Översiktlig utveckling av migrationslagstiftning samt regeringsunderlag, röstandel för Fremskrittspartiet och utveckling av antal asylsökande och beviljade familjeåterföreningsinvandrare, Norge, 2001-2025

Mandatperiod	2001-2005	2005-2009	2009-2013	2013-2017	2017-2021	2021-2025*
Har Fremskrittspartiet direkt inflytande över regeringspolitik? JA/NEJ	JA	NEJ	NEJ	JA	JA	NEJ
Röstandel för Fremskrittspartiet, procent	16,4	22,1	22,9	16,3	15,2	11,6
Antal asylsökande och beviljade familjeåterföreningar/år	Minskande	Ökande	Minskande	Ökande och sedan minskande	Minskande	Stabil
Översiktlig förändring av migrationslagstiftning: Striktare = S Neutral/blandad/ingen större förändring = N Liberalare = L	S	S	N	S	S	N

* Nästa val hålls 2025.

Om vi studerar mandatperioden mellan 2013 och 2017 så skärptes återigen migrationslagstiftningen. Samtidigt ökade antalet migranter och dessutom var FrP i regeringsställning. Partiet hade visserligen tappat en hel del röster i valet 2013 jämfört med rekordvalet 2009 men bibehöll alltså möjligheten att påverka lagstiftning via regeringsinflytande. Vi kan jämföra med vad som hände mellan 2011 och 2005 då FrP för första gången utgjorde "kungamakare" vid regeringsbildning. Samtidigt gjorde partiet ett bra valresultat, men antalet migranter sjönk ganska kraftigt. Under perioden skärptes lagstiftningen rejält särskilt vad gäller asylinvandring där avgifter för att söka uppehållstillstånd infördes liksom även krav på språk- och samhällskunskapsundervisning för att få permanent uppehållstillstånd. Visserligen har några perioder sett en mer blandad lagstiftningsutveckling, framförallt när de borgerliga partierna inte har varit i regeringsställning, men även Arbeiderpartileda regeringar har skärpt lagstiftningen.

Sammanfattningsvis är närvaron av FrP – både i form av direkt eller indirekt regeringsinflytande och i form av röstandel – påtaglig när lagstiftningen har skärpts så som har skett i Norge.

3.4 Sverige

Det politiska landskapet

Sverige är sedan det högerextrema partiet Sverigedemokraternas (SD) genombrott 2010 ett åttapartisytem. Sedan 1990-talet har Socialdemokraterna (S) och Moderaterna (M) varit de två stora politiska partierna, vilka i kraft av sin parlamentariska tyngd i regel haft regeringsbildningsuppgiften. I riksdagsvalet 2022 gick Sverigedemokraterna om Moderaterna och blev riksdagens andra största parti efter Socialdemokraterna. De övriga parlamentariska partierna är Vänsterpartiet (V) Miljöpartiet, (Mp) Centerpartiet (C), Liberalerna (L) och Kristdemokraterna (KD). SD ökade i betydelse efter riksdagsvalet 2014, det vill säga då varken center-vänster eller center-högerblocket kunde mobilisera en egen parlamentarisk majoritet om de inte tog stöd av SD, något inget av blocken var beredda att göra vid tidpunkten. Det parlamentariska genombrottet och de fortsatta väljarmässiga framgångarna för SD har komplicerat regeringsbildningen och framkallat nya parlamentariska samarbeten över blocken. De övriga parlamentariska partierna meddelade först att SD skulle isoleras. Partierna skulle inte samtala, förhandla och ännu mindre ta stöd av, eller inkludera SD i en regering på grund av dess historiska bakgrund och radikala migrationslagstiftning. Denna isoleringsstrategi bröts definitivt i samband med riksdagsvalet 2022 då SD ingår i regeringsunderlaget, men

redan efter valet 2018 luckrades den gradvis upp då Kristdemokraterna och Moderaterna närmade sig partiet för samtal och gemensamma politiska utspel. Senare anslöt sig även Liberalerna till detta samarbete, som banade vägen för den borgerliga regeringen 2022.

Politik och migrationslagstiftning fram till 2006

Sverige har varit ett invandringsland under stora delar av 1900-talet. Av de nordiska länderna har Sverige haft den absolut största invandringen även sett i relation till befolkningsmängden. Under andra världskriget tog Sverige emot krigsflyktingar främst från Estland, och under 1950- och 60-talet kom östeuropeiska flyktingar, främst från Polen och Ungern. Den svenska industrin hade stort behov av arbetskraft och arbetskraftinvandringen dominerade fram till början av 1970-talet. År 1954 blev Norden en passfri union med en gemensam arbetsmarknad vilket underlättade flyttar inom Norden och inte minst från Finland. Det beräknas att ungefär en halv miljon finländare sökte sig till Sverige främst för att arbeta, men en betydande arbetskraftsinvandring fanns också från andra länder i främst södra och östra Europa.

Arbetskraftsinvandringen hade få och ganska generösa regler fram till 1967 då det infördes krav på ett beviljat arbetstillstånd före inresa i syfte att kunna kontrollera och anpassa arbetskraftinvandringen till ekonomiska konjunkturer och arbetsmarknadens behov. Arbetsmarknadsprövning infördes vilket innebar att svenska kollektivavtal skulle gälla för arbetskraftsinvandrarens lön och övriga arbetsvillkor. Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer hade även rätt att yttra sig. Nästa inskränkning skedde 1972 då den icke-nordiska invandringen stoppades på fackligt initiativ i samband med konjunkturedgången. Mot slutet av 1970-talet minskade därför arbetskraftsinvandringen omfattning och då dominerades migrationen av flyktingar och deras anhöriga. Med Sveriges inträde i EU och den inre marknaden kan EU-medborgare arbeta i Sverige utan tillstånd. År 2008 reformerades regelverket kring arbetskraftsinvandring i en liberal riktning.

Sverige har tagit emot kvotflyktingar sedan 1950. Under 2000-talet var antalet kvotflyktingar mellan 1700 och 1900 fram till 2017 då antalet ökade till 3400. Mellan 2018 och 2022 tog Sverige emot 5000 per år men en betydande minskning ner till 900 per år aviserades av den år 2022 är nytilträdde regeringen inför 2023. Under 2000-talets första årtionde hade Sverige i snitt knappt 30 000 asylsökande per år. Antalet ökade under det andra årtiondet fram till 2015. År 2013 sökte över 50 000 asyl och 2014 sökte över 80 000 asyl. Under rekordåret 2015 sökte 163 000 asyl. Mellan 2016 och 2019 låg antalet asylsökande mellan 21 000 och 29 000 per år, för att under de två följande åren sjunka till mellan 11 500 och 13 000. År 2022 var antalet asylsökande

knappt 17 000. Förutom de migrationspolitiska åtstramningarna 2015 har pandemin haft betydelse för minskningen.

Den utomeuropeiska invandringen ökade under 1970-talet och speglade den så kallade svenska aktiva utrikespolitiken. Fram till mitten av 1980-talet var antalet asylsökande under 10 000 per år och ökade under 1990-talet till följd av Jugoslaviens sammanbrott och inbördeskrig.

Det rådde politisk konsensus om migrationslagstiftningen fram till 1980-talet då den blev en politisk konfliktfråga, bland annat gällande ansvaret för flyktingmottagandet. I samband med flyktingströmmarna tog den socialdemokratiska regeringen initiativ till att strama upp migrationslagstiftningen 1989. Tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle ersätta de permanenta uppehållstillstånden, som tidigare varit regel. Det högerpopulistiska partiet Ny Demokrati, som kombinerade invandringskritik med liberal ekonomisk politik tog plats i riksdagen 1991 och invandringsfrågan politiserades ytterligare under 1990-talet men Ny Demokrati klarade inte riksdagsspärren i valet 1994 och åkte ur riksdagen.

År 1997 infördes restriktivare bestämmelser för anhöriginvandring. Åldersgränsen för familjeåterförening sänktes till att gälla barn under 18, tidigare gällde 20 år. Möjligheten för gamla föräldrar, särskilt änkor och änklingar, att förena sig med vuxna barn i Sverige togs bort. Även den så kallade "sista länken i familjekedjan" avlägsnades, vilket ofta var ett ensamstående vuxet syskon som blivit kvar i hemlandet när övriga syskon och föräldrar flyttat till Sverige. Nedan följer beskrivningar av migrationslagstiftningens förändringar efter 2006.

Regeringarna Reinfeldt 2006–2014

En borgerlig majoritetsregering bestående av Moderaterna, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Centern tillträdde 2006 efter 12 år i opposition. På det migrationspolitiska området följde raskt ett antal liberala reformer under den första mandatperioden. Under regeringsperioden anlände ett stort antal flyktingar från Irak. Över 36000 sökte asyl i Sverige och 46 procent av dessa beviljades uppehållstillstånd, vilket var ett större antal än vad övriga Europa och USA tog emot tillsammans. År 2008 fastställde Migrationsverket att delar av Irak var säkra att återvända till. Regeringen fattade även beslut om att permanent uppehållstillstånd kunde erhållas efter fyra år.

I 2010 års val förlorade alliansregeringen sin majoritet men lyckades parlamentariskt säkra sin regeringsställning, dock som minoritetsregering. I samma val fick Sverigedemokraterna sitt parlamentariska genombrott.

Statsminister Fredrik Reinfeldt underströk att SD inte skulle ges möjlighet att påverka migrationslagstiftningens utformning och de befintliga riksdagspartierna var enade om inte samarbeta eller förhandla med det nya partiet. Under mandatperioden förändrades såväl migrations- som integrationspolitiken företrädesvis i en liberal riktning, det vill säga, reaktionen på SDs framgång kom att bli en mer generös utformning av invandringspolitiken. Den migrationspolitiska förändring som gick i restriktiv riktning var att ett försörjningskrav vid familjeåterförening infördes. Sverige hade inga försörjningskrav vid familjeåterförening fram till 2010 då det infördes ett sådant för övriga skyddsbehövande. Flyktingar och alternativt skyddsbehövande var undantagna. Däremot hade behovet av ett försörjningskrav debatterats och utretts upprepade gånger sedan 1990-talet (Borevi 2018:50) utan att det föranlett någon förändrad lagstiftning då en tillräcklig politisk majoritet saknades. Framför allt Moderaterna yrkade på att ett försörjningskrav borde införas. (Ibid: 51). I 2010 års ändring i utlänningslagen innebar att anknytningspersonen, det vill säga personen som de som söker uppehållstillstånd har en anknytning till, ska vara självförsörjande och inneha en bostad som är lämplig för sig själv och den eller de familjemedlemmar man ansöker om anhöriginvandring för.

Flyktingar samt skyddsbehövande och alternativt skyddsbehövande vilka beviljats uppehållstillstånd var undantagna. Med de senare undantagen var konsekvenserna av restriktionerna för antalet familjeåterföreningar små. Förändringen var en anpassning till EUs familjeåterföreningsdirektiv som Sverige införlivat i sin egen lagstiftning 2006.

Vidare slöt Alliansregeringen 2013 en migrationspolitisk uppgörelse med Miljöpartiet, vilket innebar, att irreguljära migranter fick större sociala rättigheter. Barn och minderåriga fick rätt till vård och skola och vuxna fick rätt till akut vård. Därutöver ändrades bestämmelsen så att kraven för barn att beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl, t.ex. vid långvarig sjukdom, ändrades från synnerligen ömmande omständigheter till särskilt ömmande omständigheter". Det var framför allt integrationspolitiken som blev mera liberal men även rätten till uppehållstillstånd. Däremot skärptes möjligheterna att avvisa dem som inte hade en laglig rätt att vistas i Sverige, bland annat genom införandet av inre utlänningskontroll enligt Schengenavtalet.

Konflikten i Syrien eskalerade under alliansregeringens andra mandatperiod. Migrationsverket stoppade 2012 alla utvisningar till Syrien. Alla personer med syriskt medborgarskap eller som varit stadigvarande hemmahörande i Syrien som anhöll om asyl 2013 erhöll alla direkt permanent uppehållstillstånd då man bedömde att konflikten skulle bli långvarig. Dessa myndighetsbeslut försvarades av regeringen då SD i en interpellation (Kent Ekeröth 2013/14:3)

ifrågasatte beslutets giltighet. Den ansvariga ministern Tobias Billström menade att beslutet var förankrat i praxis:

Huvudregeln är och har varit under lång tid att en person som beviljas uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande ska beviljas permanent uppehållstillstånd. Detta följer av lagens förarbeten och praxis. ... Till skillnad från vad som utmålas i talarstolen av Sverigedemokraternas representant är det inget märkligt att bevilja permanenta uppehållstillstånd till människor om man tror att en konflikt kommer att bli långvarig. Det har i modern tid alltid varit så. Det går tillbaka till 80-talet. Det är inget nytt. (Tobias Billströms svar på Ekeröths interpellation).

Sverigedemokraternas inträde bidrog inte till en mer restriktiv politik, men fallet ovan visar på att integrationspolitiken politiserades och kom att bli en parlamentariskt mer polariserad konfliktfråga. De övriga riksdagspartierna hade med SDs väljarmässiga framgångar sedan 2006 intagit mera liberala invandringspolitiska positioner gentemot SDs restriktiva ståndpunkter (Backlund 2020). Denna skillnad ökade fram till 2015. Paradoxalt nog innebar SDs inträde och väljarmässiga tillväxt att de övriga partierna intog mera liberala ståndpunkter i migrationslagstiftningen. Den politiska effekten blev att då partierna tagit avstånd från SD på grund av partiets radikala migrationslagstiftning var det svårt att med någon trovärdighet formulera mera restriktiva positioner utan att bli anklagad för att anpassa sig till SDs politik. (Backlund 2020, Jungar 2018).

Alliansregeringen liberaliserade även regelverket för arbetskraftsinvandring. Syftet med den nya lagen 2008 var att underlätta för tredjelandsmedborgare att arbeta i Sverige. Arbetsmarknadsprövningen avlägsnades och arbetstillstånd kunde beviljas till en person som erbjudits en anställning i ett yrke där företagen själva bedömde att det rådde arbetskraftsbrist. Den nya lagen innebar att arbetsgivarens behov av arbetskraft prioriterades mot statens och arbetsmarknadens parterers möjligheter att kontrollera denna. Däremot skulle tjänster först annonseras i EU i enlighet med reglerna om EUs gemenskapsföreträdare för EU-medborgare. Arbetstillstånd gällde under begränsad tid, med möjligheter till förlängning. Tiden för att kvalificera för ett permanent uppehållstillstånd förlängdes från fem till sju år 2014. Vidare gavs det möjligheter för en asylsökande som fått avslag att byta spår och istället söka arbetstillstånd. Även kravet på anställningstid för det erbjudna arbetet förkortades från sex till fyra månader. Däremot kunde ett arbetstillstånd återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet inte längre var uppfyllda. För att arbeta krävdes även uppehållstillstånd med krav på att kunna försörja sig själv och beloppet var satt till 13 000 kronor per månad. Den sökande skulle inte bli beroende av offentligt försörjningsstöd och lön och

försäkringsskydd skulle inte vara sämre än det svenska kollektivavtalet. Med dessa förändringar hade Sverige ett av de mest liberala regelverken för arbetskraftsinvandring.

Sammanfattningsvis, efter Sverigedemokraternas inträde i riksdagen 2010 fanns en konsensus från de sju övriga partierna att inte samarbeta med det invandringskritiska partiet. Tillsammans med Miljöpartiet genomförde Alliansregeringen ett antal migrations- och framför allt integrationspolitiska reformer i liberal riktning.

Regeringen Löfven 2014–2018

Alliansregeringen förlorade valet 2014 och en rödgrön minoritetsregering med Stefan Löfven som statsminister tog över regeringsmakten där Miljöpartiet för första gången medverkade som regeringsparti. I regeringsförklaringen betonades en bred uppslutning kring migrationslagstiftningens utformning, och att överenskommelsen mellan Alliansen och Miljöpartiet stod fast (Regeringsförklaringen 2014, s.14). Regeringen fick en turbulent start då Sverigedemokraterna röstade på Alliansen budget och regeringen fick inledningsvis styra med oppositionens budget.

Följande år sökte sig ett stort antal flyktingar till Sverige från det krigsdrabbade Syrien och Afghanistan. Under 2015 sökte 163 000 asyl i Sverige varav ca 35 000 ensamkommande minderåriga och barn; med en topp under oktober och november på ca 76 000 sökande under bara två månader. Detta föranledde den rödgröna regeringen att påbörja ett radikalt skifte av politik. Regeringen införde gränskontroller den 21 november 2015; ett beslut som förlängdes till 2021. Statsminister Stefan Löfven sade att "Vi måste ha ordning och reda vid våra gränser och därför kommer vi att införa inre gränskontroll" (Svenska Yle, 11/11 2015). Även ID-kontroll skulle införas på transporter. Enligt Schengenavtalet kan nationella myndigheter i undantagsfall och för en begränsad period införa gränskontroller då det föreligger allvarliga hot mot säkerheten. Regeringen begagnade sig av denna möjlighet och hänvisade till att Migrationsverket inte kunde hantera situationen.

Följande år antogs den temporär lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (2016:752) i vilken temporära uppehållstillstånd infördes för flyktingar, alternativt skyddsbehövande samt familjemedlemmar. I propositionen anges att syftet är att "skapa ett andrum...i syfte att kraftigt minska antalet asylsökande, samtidigt som kapaciteten i mottagandet och etableringen ska förbättras" (Riksdagen Prop 2015/16:174 Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige). Dessutom efterlyser regeringen en jämnare fördelning av antalet flyktingar inom EU, och lägger sig på EU:s miniminivå och framhåller att Sveriges

regelverk har varit mer generöst än i övriga EU. Lagen förlängdes 2019 (Riksdagen Prop 2018/19:128) och blev permanent 2021.

Även familjeåterföreningspolitiken skärptes. Innan den tillfälliga utlänningslagen kunde alla med permanenta uppehållstillstånd och oberoende av skyddsgrund ansöka om familjeåterförening då de uppfyllde grundvillkoret om permanent uppehållstillstånd (Borevi, 2018: 27). I den tillfälliga lagen gavs enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd. Reglerna skärptes till en början så att de som beviljades uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande inte hade möjlighet att beviljas familjeåterförening (Prop 2015/16: 17/MIG 2017:6). Då den tillfälliga lagen förlängdes fick alternativt skyddsbehövande återigen möjlighet att ansöka om familjeåterförening. Kvotflyktingar, som beviljas permanenta uppehållstillstånd omfattades inte av restriktionerna.

I den tillfälliga lagen (2016) ska anknytningspersonen även kunna försörja familjemedlemmarna samtidigt som bostadskravet, som infördes 2010 kvarstår. Försörjnings- och bostadskraven gäller inte om anknytningspersonen är ett barn. Försörjningskravet gäller inte heller om man är flykting eller alternativt skyddsbehövande och anknytningspersonens familjemedlemmar ansöker om uppehållstillstånd inom tre månader från dagen som de fick beslut om uppehållstillstånd eller status som flykting eller alternativt skyddsbehövande. För nybildade par är huvudregeln att man inte kan beviljas uppehållstillstånd för familjeåterförening om man har temporärt uppehållstillstånd, däremot vid permanenta. I den temporära lagen infördes även en ny ålderbegränsning. Personer som beviljats temporärt uppehållstillstånd som konventionsflykting kan nekas familjeåterförening med make om någon av parterna är yngre än 21 år.

Den rödgröna regeringen beskrev att syftet med den tillfälliga lagen var att skapa ett "andrum" för svenskt flyktingmottagande och få fler asylsökande att välja att söka asyl i andra medlemsstater genom att harmonisera det svenska migrationsreglerna till EU-rättens miniminivå (Proposition 2015/16:174, s.137). När den temporära lagen förlängdes mildrades familjeåterföreningsreglerna. Skyddsbehövande kunde åter ansöka om att förenas med sin familj. I propositionen anges motiveringen; "läget inte [är] lika ansträngt som när den tillfälliga lagen infördes" och att "begränsningarna av möjligheten för alternativt skyddsbehövande att återförenas med sin familj riskerar därför vid en förlängning av den tillfälliga lagens giltighetstid att strida mot Europakonventionen i fler fall än tidigare" (Proposition 2018/19:128, s.42). Av humanitära och integrationsmässiga skäl föreslog regeringen att ; "en återinförd familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande är humanitärt önskvärd och kommer att underlätta integrationen".

Förutom att den rödgröna regeringen införde nya regler som försvårade möjligheten att komma till Sverige, erhålla uppehållstillstånd och förenas med sin familj, skärptes myndigheternas kontrollinstrument med skärpt åldersbedömning av barn och inre gränskontroller. År 2017 införlivades EUs asylprocedursdirektiv i den svenska rätten (Prop 2016/17:17). Syftet var att skärpa kontrollen av asylsökande genom att ge Migrationsverket möjligheter att så tidigt som möjligt i asylprocessen göra en åldersbedömning för ensamkommande asylsökande som uppger sig vara under 18 år (Prop 2016/17:121). Tidigare gjordes en åldersbedömning när beslut fattats, men ur ett barnrättsligt och ekonomiskt perspektiv ansågs det vara olämpligt att vuxna upptar boende och förbrukar resurser som är ämnade att tillfalla barn. Därför skulle åldersbedömningen tidigareläggas. Vidare vidgades möjligheten för polisen att göra inspektioner på arbetsplatser för att kontrollera att en arbetsgivare inte anställde personer som saknade visa eller rätt att arbeta i Sverige. Den inre gränskontrollen skärptes (Prop 2017/18:176) och polisen fick utökade möjligheter genomföra inspektioner på arbetsplatser för att kontrollera att arbetsgivare inte har anställda som saknar rätt att vistas eller arbeta i Sverige.

Medan den överväldigande delen av regeringens politik gick i en restriktiv riktning togs två beslut under 2017 som gick emot strömmen. I den så kallade gymnasielagen gavs de som fått avslag men ännu inte fyllt 18 möjlighet att få tillfälliga uppehållstillstånd för att studera på gymnasiet. Nyanlända ungdomar som gick på gymnasiet gavs rätt att slutföra sina studier innan deras uppehållstillstånd slutligen prövas.

Sammanfattningsvis lade den rödgröna regeringen om migrationslagstiftningen i en restriktiv riktning i samband med ankomsten av över 160 000 flyktingar. Den akuta situationen hanterades med temporära lagar, som senare permanentades 2021. Omläggningen i restriktiv riktning var ett trendbrott i den svenska migrationslagstiftningen och regeringen motiverade detta med att Sverige inte kunde ha ett regelverk som väsentligt skiljde sig från övriga EU och i synnerhet de nordiska länderna.

Regeringen Löfven/Andersson 2018–2022

Efter en historiskt lång regeringsbildning kunde den rödgröna koalitionen fortsätta sitt regeringsuppdrag med stöd av centern och liberalerna. Antalet asylsökande hade minskat kraftigt som en konsekvens av den tillfälliga lagens restriktioner samt pandemin. Den tillfälliga lagen från 2016 förlängdes 2018 och utlänningslagen förändrades 2021 (Prop 2020/21:191). Regeringen motiverade ändringarna med att ändrade regler behövdes för att regelverket om möjlighet att beviljas uppehållstillstånd i Sverige ska vara långsiktigt

hållbart och inte väsentligen avvika från regelverken i andra EU-länder. Regelverket ska vara humant, rättssäkert, effektivt och värna asylrätten (Ibidem). Sverige har i och med förändringarna lagt sig närmare EUs miniminivåer och närmat sig de övriga nordiska länderna.

Fram till 2018 fanns en bestämmelse som gav möjlighet att avvisa ansökningar som uppenbart ogrundade. Samma år satte EU-domstolen stopp för den möjligheten eftersom det inte fanns en färdig lista på säkra länder. Men, 2021 presenterade regeringen en lista och då kunde direktavvisningar åter tillämpas (Prop 2020/21:71). Å ena sidan var alltså lagstiftningen mindre strikt mellan 2018 och 2021, men å andra sidan var besluten 2021 en återgång till den striktare hållning som gällde fram till 2018. Ett beslut i en liberal riktning var en finjustering av gymnasielagen 2017. I en temporär lag (fram till 2023) förlängdes tiden att söka arbete efter fullgjord utbildning från 6 till 12 månader. Regeringen ändrade även regelverket gällande arbetskraftsinvandring 2022. Syftet var att beivra arbetsexploatering samt främja möjligheter för högkvalificerade att söka jobb i Sverige (Prop 2021/22:134). Vissa förslag gick i en restriktiv riktning, bland annat genom att arbetsgivarnas ansvar skärptes. Ett anställningsavtal där arbetsvillkor framgår ska bifogas en ansökan om arbetstillstånd till Migrationsverket. Arbetsgivaren har även skyldighet att anmäla om ändrade arbetsvillkor och om de försämras. Dessutom infördes ett försörjningskrav vid anhöriginvandring som är relaterat till arbetskraft. Försörjningskraven liknar de som gäller för annan familjeåterförening, med undantag för krav på bostad och standardkrav på bostad. Däremot infördes ett nytt tillfälligt uppehållstillstånd för högkvalificerade individer i syfte att de ska kunna söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet i Sverige.

Sammanfattningsvis blev under denna period de tidsbegränsade lagarna permanenta och den svenska migrationslagstiftningens restriktiva omsvängning befästes. Ett brett politiskt samförstånd rådde om den restriktiva migrationslagstiftningen. Efter liberaliseringen av regelverket för arbetskraftsinvandring 2008 införde regeringen skärpningar vad gäller arbetsgivarens ansvar och försörjning av anhöriga till invandrad arbetskraft.

Regeringen Kristersson 2022 –

Efter parlamentsvalet tillträdde en center-högerregering bestående av Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna med SD som stödparti. Samarbetet mellan regeringen och SD regleras genom ett specifikt avtal benämnt Tidöavtalet där samarbetsformer och områden specificeras. I programmet identifieras fem (eller sex) politiska samarbetsområden,

däribland migration och integration. I Tidöavtalet aviserar regeringsunderlaget ett "paradigmskifte" i migrationslagstiftningen: "Sverige ska inte i något avseende vara mer generöst i synen på asyl än vad som följer av förpliktelser i EU-rätten eller andra juridiska dokument" (Tidöavtalet, 2022: 29). Ambitionen är således att Sverige ska lägga sig på lägsta möjliga nivå vad gäller asylpolitik, familjeåterförening och anhöriginvandring. En rad reformer föreslås, varav flera kräver utredningar innan de kan utarbetas. Bland annat ska den inre gränskontrollen stärkas, det ska bli enklare att avvisa personer (bland annat ska det utredas om man kan utvisas på grund av bristande vandel), arbetet för frivillig återvandring ska intensifieras och möjligheten att inrätta transitcenter för att ta emot asylsökande i tredje land (i likhet med Danmark) ska undersökas. Sammantaget har SD i Tidöavtalet fått ett stort genomslag för sina migrationsrestriktiva förslag.

Sammanfattningsvis, att döma av regeringens avsiktsförklaring kommer den svenska migrationslagstiftningen restriktiva omsvängning fortsätta och fördjupas.

Svensk migrationslagstiftning och våra forskningsfrågor

Hur har den migrationspolitiska lagstiftningen utvecklats i Sverige?

Sverige är det nordiska land som allra snabbast lagt om sin migrationslagstiftning efter 2015, vilket framgår av Tabell 16 som redovisar migrationslagstiftningens utveckling per mandatperiod sedan 2002. Fram till 2014 bedrev och bibehöll både center-höger och center-vänsterregeringarna en i huvudsak liberal invandringslagstiftning med till exempel permanenta uppehållstillstånd och trots vissa skärpningar av självförsörjningskrav vad gäller familjeåterförening var det ingen omfattande restriktiv vändning på området. I samband med inflödet av drygt 160 000 flyktingar 2015 följde en rask omläggning av migrationslagstiftningen i restriktiv riktning.

Gränskontroller infördes, huvudregeln blev temporära uppehållstillstånd i stället för permanenta och familjeåterföreningspolitiken skärptes. I den inledningsvis temporära lagen togs två av skyddsgrunderna bort, nämligen alternativt skyddsbehövande och skyddsbehövande på annan grund. När den temporära lagen förlängdes 2018 återinfördes möjligheten att erhålla uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande, vilket även är fallet när lagen blev permanent 2021. Kontrollinstrumenten för att granska och övervaka asylsökande skärptes också efter 2015. Den SD-stödda center-högerregeringen, som tillträdde efter riksdagsvalet 2022 har aviserat ytterligare restriktiva förändringar i den svenska migrationslagstiftningen.

Tabell 16. Migrationslagstiftningens utveckling i Sverige, per mandatperiod, 2002–(2026)

Mandatperiod	Migrationslagstiftningens utveckling
2002–2006	Blandad/Neutral
2006–2010	Liberalare
2010–2014	Liberalare
2014–2018	Striktare
2018–2022	Striktare
2022–(2026)	Aviserat striktare

Inom ramen för det så kallade Tidösamarbetet där det högerradikala partiet SD agerar stödparti för center–högerregeringen planeras en rad restriktiva reformer på det migrationspolitiska området, men den restriktiva vändningen från och med 2016 gjordes när Socialdemokraterna (och Miljöpartiet) hade regeringsmakten. Det rådde en bred partipolitisk konsensus om behovet av förändring av migrationslagstiftningen.

1. När har det populistiska högerradikala partiet (det vill säga i Sverige Sverigedemokraterna) fått möjlighet att direkt påverka regeringspolitik (antingen via formell regeringsmedverkan eller som stödparti)?

Det var efter riksdagsvalet 2022 som SD gavs möjlighet att som stödparti påverka regeringens politik. Detta framgår av Tabell 17 som, liksom vi har gjort med övriga länder, även ger en karakterisering av den översiktliga utvecklingen av migrationslagstiftningen. Fortsatta restriktiva åtgärder på det migrationspolitiska området är att vänta i enlighet med vad som skisserats upp i samarbetsavtalet mellan minoritetsregeringen och SD, det s.k. Tidöavtalet. På så sätt har SD som stödparti getts möjligheter att påverka migration- och integrationspolitikens utformning. Däremot påbörjades den paradigmatiska omsvängningen av svensk migrationslagstiftning efter 2016 utan SDs medverkan eller stöd till den socialdemokratiska regeringens parlamentariska underlag.

Tabell 17. Sverige. Utveckling av migrationslagstiftning samt förekomst av direkt inflytande för Populistiskt Radikalt Högerparti (det vill säga i Sverige Sverigedemokraterna), 2002-2022

Mandatperiod	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022	2022-(2026)*
Har Sverigedemokraterna direkt inflytande över regeringspolitik? JA/NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	JA
Översiktlig förändring av migrationslagstiftning: Striktare = S Neutral/blandad/ingen större förändring = N Liberalare = L	N	L	L	S	S	S Aviserat

* Nästa val hålls 2026.

Not: Regeringar och regeringsunderlag:

- 2002-2006: Socialdemokraterna med Miljöpartiet och Vänsterpartiet som stödpartier
- 2006-2010: Liberalerna (dåvarande Folkpartiet), Centerpartiet, Kristdemokraterna, Moderaterna (majoritetsregering)
- 2010-2014: Liberalerna (dåvarande Folkpartiet), Centerpartiet, Kristdemokraterna, Moderaterna (minoritetsregering utan organiserat stödparti)
- 2014-2018: Socialdemokraterna, Miljöpartiet med Vänsterpartiet som stödparti men utan majoritet
- 2018-2022: Socialdemokraterna, Miljöpartiet (2018-2021, därefter stödparti) med avtal kring vissa sakfrågor (2019-2021) med Liberalerna och Centerpartiet men utan majoritet
- 2022- Liberalerna, Kristdemokraterna, Moderaterna med Sverigedemokraterna som stödparti

2. Vilket väljarstöd har Sverigedemokraterna haft?

Efter valet 2014 släpptes en rödgrön regering (Socialdemokraterna och Miljöpartiet) fram, men saknade majoritet vilket ledde till flera parlamentariska bakslag (exempelvis förlorade regeringen budgetomröstningen hösten 2014). De redan etablerade partierna hade fram till 2014 inte närmat sig SDs migrationspolitiska ställningstagande trots SD inträde i riksdagen 2010. Snarare tvärtom då de i stället tog mera liberala ställningstaganden efter 2010. När SD gjort ett mycket bra val 2014 blev utvecklingen 2015 en vattendelare när migrationslagstiftningen drastiskt skärptes av regeringen som då fick stöd från stora delar av oppositionen. Det blev nu uppenbart dels att SD var ett potentiellt hot mot flera andra partiers väljarstöd. Det fanns därför mycket starka incitament för flera partier att lägga om politiken i riktning mot SDs profilfråga, skärpt migrationslagstiftning. Stödet för SD framgår av Tabell 18, som även åter redovisar den översiktliga utvecklingen av migrationslagstiftningen från Tabell 16.

Man skulle kunna säga att flyktingkrisen 2015 i det svenska fallet kom att bli en slags katalysator för flera partier – främst Socialdemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och senare Liberalerna – att lägga om sin politik. Frågan är varför man inte gjorde det tidigare och man kan enbart spekulera om isoleringen och den därmed förbundna hårda självbindningen till att inte närma sig SD på partiets nyckelfråga är en möjlig förklaring. Kostnaden av att plötsligt närma sig SD när man starkt förbundit sig att inte göra det hade måhända varit för hög. Flyktingkrisen kan på så sätt ha blivit ett "window of opportunity" för partierna att ompositionera sig.

Tabell 18. Sverige. Utveckling av migrationslagstiftning och röstandel för Populistiskt Radikalt Högerparti (det vill säga i Sverige Sverigedemokraterna), 2001-2022

Mandatperiod	2002-2006	2000-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022	2022-(2026)
Röstandel för Sverigedemokraterna, procent	1,4	2,9	5,7	12,9	17,5	20,5
Översiktlig förändring av migrationslagstiftning: Striktare = S Neutral/blandad/ingen större förändring = N Liberalare = L	N	L	L	S	S	S Aviserat

3. Vilken har invandringens nivå varit?

Vad gäller timingen sammanföll omsvängningen i migrationslagstiftningen 2015/2016 med att antalet flyktingar snabbt ökade. Dock hade Sverige sedan 2010 haft ett ökat antal migranter som sökte asyl och fick beviljat familjeåterförening. Se Tabell 19, som i likhet med övriga tabeller även redovisar utvecklingen av migrationslagstiftningen (jämför Tabell 16).

Mellan 2010 och 2014 ökade antalet asylsökande men, undantaget SD, lades inga förslag om restriktivare politik. Antalet migranter 2015 kom symboliskt att bli droppen som fick bägaren att rinna över. Politiken har sedan i stora drag inte heller lagts om efter att inflödet av asylsökande minskat utan består eller har skärpts ytterligare. I likhet med Finland finns det även i Sverige en samsyn om den svenska flyktingpolitikens inriktning efter 2015. Varken de nuvarande regeringspartierna, eller Socialdemokraterna vill lägga om den gällande migrationslagstiftningen på något omvälvande sätt i liberalare riktning.

Tabell 19. Antal asylsökande och beviljade familjeåterföreningsinvandrare, Sverige, 2002-2022, och utveckling av migrationslagstiftningen

Mandatperiod	2002-2006	2000-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022	2022-(2026)
Invandringsnivå	Stabil (från 79 000 till 77 000/år)	Ökande (från 77 000 till 96 000/år)	Ökande (från 96 000 till 137 000/år)	Kraftigt ökande och sedan kraftigt minskande (från 137 000 via 226 000 till 106 000/år)	Kraftigt minskande (från 106 000 till 60 000/år)	-
Översiktlig förändring av migrationslagstiftning: Striktare = S Neutral/blandad/ingen större förändring = N Liberalare = L	N	L	L	S	S	S Aviserat

Not: Alla siffror är avrundningar. För detaljer angående invandringsnivå, se slutnot.^{iv}

Sammanfattning: Från liberal till strikt migrationslagstiftning

Tabell 20 nedan ställer dels samman migrationslagstiftningens utveckling (med hjälp av de data vi tidigare redovisat), dels utfallet på våra tre forskningsfrågor som vi har redovisat separat i det föregående. Sverige är det nordiska land som gjort den mest omfattande förändringen i migrationslagstiftningen på kort tid. Från att ha haft ett av Europas mest liberala migrationslagstiftning har Sverige närmast sig övriga länder i Europa och Norden. Detta är en inriktning och ambition som regeringens företrädare explicit uttryckt, det vill säga, Sverige kan inte ha en väsentligt annorlunda politik än näraliggande områden. Sveriges paradigmatiske omsvängning sammanfaller dels med att SD har vuxit sig mycket starka i riksdagen, dels med det största antalet asylsökande någonsin och blev sammantaget det tillfälle när den rödgröna regeringen 2015/2016 kunde lägga om sin politik trots upprepade löften om att SD inte skulle få påverka den svenska migrationslagstiftningen i en restriktiv riktning.

Tabell 20. Översiktlig utveckling av migrationslagstiftning samt regeringsunderlag, röstandel för Sverigedemokraterna och utveckling av antal asylsökande och beviljade familjeåterföreningsinvandrare, Sverige, 2002–2022

Mandatperiod	2002–2006	2000–2010	2010–2014	2014–2018	2018–2022	2022–(2026)
Har Sverigedemokraterna direkt inflytande över regeringspolitik? JA/NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	JA
Röstandel för Sverigedemokraterna, procent	1,4	2,9	5,7	12,9	17,5	20,5
Invandringsnivå	Stabil	Ökande	Ökande	Kraftigt ökande och sedan kraftigt minskande	Kraftigt minskande	Stabil
Översiktlig förändring av migrationslagstiftning: Striktare = S Neutral/blandad/ingen större förändring = N Liberalare = L	N	L	L	S	S	S Aviserat

4. Sammanfattning och slutsatser

I denna avslutande del sammanfattas och jämförs länderna utifrån rapportens frågeställningar. Inledningsvis beskriver vi om lagstiftningen med avseende på asyl- och flyktingpolitik, familjeåterförening och arbetskraftsinvandring förändrats på liknande sätt under de senaste tjugo åren, eller rört sig i olika riktningar? Därefter frågar vi oss hur migrationslagstiftningens utveckling och de högerradikala partiernas regeringsmedverkan och framväxt har utvecklats. Slutligen diskuterar vi hur antalet inkommande migranter som söker asyl och fått rätt till familjeåterförening utvecklats, samt om och på vilket sätt EU och de nordiska staternas agerande haft betydelse.

4.1 En striktare migrationslagstiftning i Norden

Syftet med denna rapport är att analysera utformning och förändringar av lagstiftningen på det migrationspolitiska området i de fyra nordiska länderna Sverige, Danmark, Norge och Finland mellan 2000 och 2022.²⁰ Ett kompletterande syfte är att via en jämförande fallstudie undersöka några aspekter som lyfts fram i tidigare forskning angående bakgrunden till eventuella likheter och skillnader som finns i de fyra länderna. Resultaten sammanfattas i Tabell 21 nedan. Tabellen består av fyra kolumner per land. Den första anger utvecklingen av migrationslagstiftningen, därefter i tur och ordning kolumner för våra tre frågor:

1. När har högerradikala partier fått möjlighet att direkt påverka regeringspolitik, (antingen via formell regeringsmedverkan eller som stödparti)?
2. Har de högerradikala partierna etablerats i parlamenten under undersökningsperioden och vilket väljarstöd har de haft?
3. Vilken har invandringens nivå varit?

²⁰ Som vi beskriver i metodkapitlet har vi klassificerat migrationspolitisk lagstiftning (det vill säga vad gäller asyl-/flyktinginvandring, familjeåterföreningsinvandring och arbetskraftsinvandring – men inte lagstiftning för "integration" såvida det inte direkt ingår som ett krav för att få uppehållstillstånd i landet) som mer eller mindre strikt eller liberal (det vill fler eller färre respektive mer omfattande eller mer begränsade regler för att få vistas i ett land).

Tabell 21. Översikt, migrationslagstiftning utifrån studiens forskningsfrågor: 1. Har ett högerradikalt parti* direkt påverkan på regeringspolitik? 2. De högerradikala partiets (PRR) röstandel i parlamenten? 3. Invandringsnivå?*** (1999) 2001-2022 (2026)

Mandatperiod	Lagstiftning	PRR direkt påverkan på regering	PRR (röstandel)	Invandring (nivå)
Danmark				
2001-2005	Striktare	JA	12	- -
2005-2007	Striktare	JA	13	+/-/0
2007-2011	Striktare	JA	14	+
2011-2015	Neutralt/ blandat	NEJ	12	++
2015-2019	Striktare	JA	21	- -
2019-2022	Neutralt/ blandat	NEJ	9	+/-/0
Finland				
1999-2003	Neutralt/ blandat	NEJ	1	+/-/0
2003-2007	Neutralt/ blandat	NEJ	2	-
2007-2011	Striktare	NEJ	4	+
2011-2015	Neutralt/ blandat	NEJ	19	++
2015-2019	Striktare	JA	18	- -
2019-2023	Neutralt/ blandat	NEJ	18	+
Norge				
2001-2005	Striktare	JA	16	-
2005-2009	Striktare	NEJ	22	+
2009-2013	Neutralt/ blandat	NEJ	23	-
2013-2017	Striktare	JA	16	+/-
2017-2021	Striktare	JA	15	-
2021-2025	Neutralt/ blandat	NEJ	12	+/-/0
Sverige				
2002-2006	Neutralt/ blandat	NEJ	1	+/-/0
2006-2010	Liberalare	NEJ	3	+
2010-2014	Liberalare	NEJ	6	+
2014-2018	Striktare	NEJ	13	++/- -
2018-2022	Striktare	NEJ	18	- -
2022-2026	Aviserat striktare	JA	20	+/-/0

* Högerradikalt parti (PRR) = I Danmark Dansk Folkeparti; i Finland Sannfinländarna; i Norge Fremskrittspartiet; i Sverige Sverigedemokraterna.

** Procent, avrundat till närmaste heltal. *** Invandringsnivå, baserat på antal asylsökande samt beviljade familjeåterföreningar per år: [+ ökande] [++ kraftigt ökande] [- minskande] [- - kraftigt minskande] [+ / - först ökande sedan minskande] [++ / - - först kraftigt ökande sedan kraftigt minskande] [+/-/0 stabil].

* Högerradikalt parti (PRR) = I Danmark Dansk Folkeparti; i Finland Sannfinländarna; i Norge Fremskrittspartiet; i Sverige Sverigedemokraterna.

** Procent, avrundat till närmaste heltal.

*** Invandringsnivå, baserat på antal asylsökande samt beviljade familjeåterföreningar per år: [+ ökande] [++ kraftigt ökande] [- minskande] [- - kraftigt minskande] [+ / - först ökande sedan minskande] [++ / - - först kraftigt ökande sedan kraftigt minskande] [+/-/0 stabil].

Vad gäller resultaten för våra tre frågeställningar, diskuterar vi dem utförligt i det följande, men vi börjar med att i Tabell 21 redovisa migrationslagstiftningens utveckling i Norden i relation till empiriska karakteriseringar av våra tre forskningsfrågor.

Som framgår av Tabell 21 har lagstiftningen på det migrationspolitiska området i samtliga nordiska länder blivit alltmer restriktiv vad gäller asyl- och flyktinglagstiftning, samt lagstiftning för familjeåterförening sedan början av 2000-talet. Politiken har stramats åt, villkoren skärpts och kontrollerna utökats för att bevilja flyktingstatus, uppehållstillstånd och möjligheten att förenas med sin familj. Däremot har regelverket för arbetskraftsinvandring inte på samma sätt utvecklats i en entydigt restriktiv riktning, utan i vissa fall liberaliserats. Reglerna har ofta justerats i syfte att åstadkomma en mer kontrollerad arbetskraftinvandring samt främja arbetskraftsinvandring inom områden där det råder arbetskraftsbrist.

Asyl- och flyktinglagstiftningen samt lagarna vad gäller familjeåterförening har skärpts i samtliga nordiska länder. Danmark och Norge var först ute. Sedan början av 2000-talet har lagstiftningen vad gäller migration även vad gäller att viss migrationslagstiftning, specifikt knutits till integrationsmål medan förändringarna gjordes senare i Finland och Sverige. Danmarks omsvängning till en avsevärt mer restriktiv politik skedde 2001 då en center-högerregering fick regeringsmakten med Dansk Folkeparti som stödparti. Skiftet har kallats paradigmiskt. Utifrån ett samtida tillbakablickande perspektiv kom 2001 att bli inledningen till en lång rad restriktiva reformer genom vilka Danmark nu är ett av de mest migrationsrestriktiva länderna i Europa. Beslutet om att transportera asylsökande till Rwanda går mycket långt i restriktiv riktning och visar en viljeinriktning, även om ännu i början av 2024 ingen transport hade verkställts. Norges migrationsrestriktiva vändning skedde även i början av 2000-talet, men förändringarna var inte lika långtgående som i Danmark. I Finland togs vissa mer restriktiva beslut i samband med euro- och finanskrisen 2008, men den var från och med 2015 som migrationslagstiftningen kraftfullt kom att skärpas. När center-högerregeringen, i vilken Sannfinländarna ingick, bildades våren 2015 aviserade regeringen i sitt regeringsprogram en mer restriktiv migrationslagstiftning. Detta var kort innan det stora antalet flyktingar nådde norra Europa hösten 2015. I Sverige där uppslutningen om den liberala migrationslagstiftningen hade varit politiskt bred blev ankomsten av 160 000

flyktingar under 2015 en vändpunkt för migrationslagstiftningens utformning. Temporär lagstiftning, som blev permanent 2021, infördes både vad gäller uppehållstillstånd och familjeåterförening. Samtidig föregicks besluten av att Sverigedemokraterna hade gjort ett rekordval 2014 vilket även tydligt hotade möjligheterna till regeringsbildning för de gamla etablerade blocken.

Sammanfattningsvis har migrationslagstiftningen i alla länder gått i en restriktiv riktning men i något olika takt. I Danmark och Norge tog den restriktiva vändningen sin början från och med tigt 2000-tal medan den mera restriktiva hållningen inföll tio till femton år senare i Finland och Sverige.

Den restriktiva vändningen består av skärpningar i lagstiftningen på flera områden inom migrationspolitiken. Det övergripande syftet med skärpningarna är att minska antalet personer som kan bosätta sig i landet, stimulera frivilligt återvändande samt underlätta och snabba på utvisning av personer som inte fått asyl eller kommer från så kallade "säkra länder". Förändringarna är likartade i de nordiska länderna, det vill säga, man har mer eller mindre använt sig av samma verktyg ur den migrationspolitiska verktygslådan för att minska invandringen och attraktionskraften att söka sig till och bosätta sig i något av länderna. Restriktionerna är mest långtgående i Danmark, som genom att inte delta i EUs gemensamma migrationslagstiftning, kan lägga sig under de miniminormer som binder EUs medlemsstater samt även Norge som harmoniserat delar av sin migrationslagstiftning till EU-rätten. Sverige och Finland har efter 2015 gradvis närmat sig EU:s miniminivåer och de sittande centerhögerregeringarna i de två länderna har aviserat fortsatta skärpningar, som kan betyda att man ytterligare närmar sig EU:s minimikrav.

En av de fundamentala förändringarna är att grunderna för att beviljas asyl och uppehållstillstånd har snävats in. För de nordiska länderna är internationell rätt – Genevekonventionen och EU-rätten – fortsättningsvis grundläggande för vem och på vilka grunder en person kan betraktas som asylsökande och beviljas uppehållstillstånd. Enligt Genevekonventionen, vilken är införlivad som en skyddsgrund i EU-rätten kan internationellt skydd ges till personer då de förföljs på grund av sin ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning, kön, sexuell läggning eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp. Den andra skyddsgrunden är alternativt skyddsbehövande, då Genevekonventionens kriterier inte är uppfyllda.

Även Norge harmoniserade sin lagstiftning med EU-rätten och införde alternativt skydd 2009 som skyddsgrund (om det finns grundad anledning att förmoda att personen utsätts för en verklig risk att lida allvarlig skada om han eller hon återsänds till sitt hemland) och utvidgade med EU-rätten som grund

även definitionen av "flyktingstatus". De inskränkningar som gjorts har skett i ländernas nationella lagstiftning och närmre bestämt de möjligheter som funnits för att erhålla asyl av humanitära skäl. I Finland och Sverige har möjligheten att erhålla asyl på humanitära skäl inneburit att länderna har haft en mer generös asylpolitik än vad EUs miniminormer kräver. Efter 2015 begränsades möjligheten avsevärt att få asyl på humanitära skäl i de två länderna. De nordiska länderna har i olika grad och i olika takt minskat antalet kvotflyktingar som de tagit emot.

Vidare har granskningen av de asylsökande skärpts, med till exempel ålderskontroller och ökade möjligheter att göra inre kontroller på till exempel asylcentrum. Möjligheterna att både avvisa och utvisa asylsökande från säkra platser har utvidgats. Den restriktiva vändningen uttrycks även i processregler, med syftet att effektivisera asylprocedurer, begränsa tidsperioder för överklagande av beslut samt snabba på utvisningsbeslut. Danmark lagstiftade 2021 om att mottagandecenter för asylsökande från tredjeländor etableras utanför Danmarks och Europas gränser. Asyl ska dock fortsättningsvis sökas vid den danska gränsen. Syftet med den av flera internationella organisationer kritiserade reformen är att avsevärt begränsa antalet personer som kan ta sig in i Danmark, och indirekt minska attraktionskraften att söka asyl i landet. De nordiska länderna försöker även med ekonomiskt stöd stimulera frivillig återvandring.

Villkoren för att söka och erhålla uppehållstillstånd har även skärpts. Kvalificeringstiden för att söka permanenta uppehållstillstånd har förlängts över lag. I Sverige var permanenta uppehållstillstånd standard fram till 2015 då temporära uppehållstillstånd blev regel. I Danmark kan medborgare från länder utanför EU i regel få permanent uppehållstillstånd när de har haft ett tillfälligt uppehållstillstånd i åtta år utan avbrott, i vissa fall i fyra år. Avgifter har införts för att söka uppehållstillstånd, och kraven på försörjning, arbete och i vissa även fall vandring har införts och skärpts. I Danmark och Norge finns ytterligare krav på språkkunskaper och samhällskunskaper, samt att följa språk- och samhällsundervisning för att erhålla permanent uppehållstillstånd. Närmare bestämt, det krävs viss integration i dessa två länder för att erhålla uppehållstillstånd.

Även regelverket för familjeåterförening har stramats åt i samtliga nordiska länder under undersökningsperioden. Kraven på anknytningspersonen har höjts med avseende på försörjning, etablering på arbetsmarknaden och innehav av lämplig bostad i samtliga länder. I Danmark finns ett krav på att den man söker familjeåterförening med ska vara minst 24 år om det handlar om nya nya relationer och att äktenskapet ska ha ingåtts frivilligt i Europa eller länder utanför Europa där tvångsäktenskap inte förekommer. Det avkrävs

även språkkunskaper och studier hos de personer som anknytning söks för i Danmark och Norge. Försörjningskraven har höjts i Danmark och Norge och kraven på försörjning breddades till att gälla alla som fått humanitärt eller tillfälligt skydd i Sverige och Finland efter 2015. Försörjningskravet gäller även de som fått uppehållstillstånd på basen av skyddsbehov eller är kvotflyktning om inte en ansökan om familjeåterförening inlämnats senast inom tre månader efter att man fått beslut om att få uppehållstillstånd.

De nordiska länderna har haft en gemensam arbetsmarknad sedan 1954 och med medlemskap i EU eller ESS kan EU-medborgare söka arbete på den nordiska arbetsmarknaden. I de nordiska länderna finns ett behov av arbetskraft och arbetskraftsinvandringspolitiken har präglats av ambitioner att stimulera en arbetskraftsinvandring, som i allt högre grad ska möta arbetsmarknadens behov av personal, i synnerhet specialister och högutbildad arbetskraft. Arbetsmarknadsprövning, höga lönelövl och förenklade processer för personer inom bristyrken är exempel på metoder med vilka arbetsmarknaden kan regleras för rekrytering av önskad (högkvalificerad) kompetens.

Förutom Sverige har alla nordiska länderna en myndighetsbaserad arbetsmarknadsprövning för ansökningar utanför EU (någon form av offentlig myndighet avgör varje ansökan om arbetskraftsinvandring – ibland i samarbete med arbetsmarknadens parter). Sveriges paradigmskifte på arbetskraftsinvandringens område skedde 2008 då center-högerregeringen genomförde en liberalisering av regelverket för arbetskraftsinvandring. Syftet var att underlätta för tredjelandsmedborgare att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Avskaffandet av den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen var en av grundbultarna i denna reform i vilken arbetsgivarna själva fick avgöra vilken arbetskraft de ville rekrytera och anställa. I övriga nordiska länder har vissa justeringar gjorts för att förenkla processen att få arbetstillstånd och uppehållstillstånd, till exempel så kallad snabbspår-procedurer och speciella arrangemang för vissa branscher. Som exempel har Danmark listade företag som kan använda sig av förenklade förfaranden för att rekrytera och anställa arbetskraft. Sverige har modifierat regelverket efter 2008, till exempel kan enligt ett beslut från 2013 arbetstillstånd återkallas om arbetsförutsättningarna inte längre är giltiga. År 2021 skärptes kraven så att ett bindande anställningsavtal ska finnas om arbetstillstånd ska beviljas, tidigare räckte det med ett erbjudande om arbete. Ett försörjningskrav infördes vid arbetskraftsinvandring. Vidare infördes ett specifikt uppehållstillstånd för högkvalificerad arbetskraft. Dessutom har lägsta lönenivåer införts och i regel höjts. Danmark införde en lägsta lönenivå på 450 000 kronor 2006, som därefter sänktes något. Både i Finland och

Sverige pågår diskussioner om att höja den lägsta lönenivån. För närvarande är den lägsta lönenivån för tredjelandsinvånare 13 000 svenska kronor och i Tidöavtalet finns förslag om att höja till 33 000.

Vår första kompletterande frågeställning löd:

1. När har populistiska högerradikala partier fått möjlighet att direkt påverka regeringspolitik (antingen via formell regeringsmedverkan eller som stödparti)?

Eftersom lagstiftning är något som beslutas av demokratiskt valda parlament eftersträvar de politiska partierna att forma parlamentariska majoriteter, som kan genomdriva lagstiftning som så mycket som möjligt präglas av deras egna politiska målsättningar. I de nordiska flerpartisystemen kan detta vara en grannlaga uppgift, i synnerhet när de parlamentariska styrkeförhållandena förändras. Partiledningarna ställs ibland inför svåra och "hårda" beslutssituationer kring hur politiska majoriteter kan åstadkommas när nya partier växer till sig eller gamla partier förändras med avseende på parlamentarisk styrka. (Müller med flera, 1999).

Ser vi till våra fyra fall är det tydligt att när de nordiska högerradikala partierna har haft koalitionspotential så har migrationslagstiftningen drivits i mer restriktiv riktning. Danmark och Norge var först, därefter Finland och Sverige var sist ut. Detta har speglat partiernas parlamentariska genombrott och väljarmässiga framgångar.

Dansk Folkeparti var stödparti till den danska borgerliga regeringen mellan 2001 och 2011 och stödet reglerades av särskilt avtal mellan regeringen och DF. Migrationslagstiftningen var inkluderat som ett samarbetsområde, däremot inte EU-politiken. Omedelbart inleddes ett förändringsarbete i riktning mot striktare migrationslagstiftning. Som Green-Pedersen och Odmalm (2008) har beskrivit grundlades regeringsdilemmat för de borgerliga partierna redan på 1990-talet när Radikale Venstre valde att ansluta sig till det block som leddes av Socialdemokraterna. Därmed blev det allt svårare att bilda en renodlad borgerlig regering och trycket ökade på Venstre och Konservative Folkparti att acceptera det populistiska radikala högerpartiet för att möjliggöra en regeringsbildning åt höger. Det danska fallet, och även de övriga nordiska länderna, bekräftar antagandet om att populistiska högerradikala partier inkluderas i regeringsunderlag när de behövs för att bilda regeringsmajoriteter (de Lange, 2012). I regel är det center-höger partier som öppnar dörren för samarbete när de inte vill bilda blocköverskridande regeringskoalitioner. När center-högerregeringen som stöddes av Dansk Folkeparti förlorade regeringsmakten och en socialdemokratisk regering tog

vid dämpades den restriktiva utvecklingen något för att sedan ta förnyad fart när de borgerliga åter kom i regeringsställning med DF som stödparti mellan 2015 och 2019.

En liknande utveckling som i Danmark skedde i Norge mellan 2001 och 2005. Då blev den borgerliga regeringen beroende av Fremskrittspartiets stöd för att få igenom sin budget och för att en regering över huvud taget skulle kunna bildas. Visserligen fanns en ovilja hos de borgerliga norska partierna att samarbeta med FrP på grund av att partiet betraktades som opålitligt och den dåvarande partiledaren Carl I Hagen sågs som allt för konfrontatorisk. Som stödparti kom FrP ändå att få ett indirekt inflytande över regeringens politik i kraft av det parlamentariska stöd de kunde erbjuda och lagstiftningen på det migrationspolitiska området drevs i en uttalat restriktiv riktning. I Norge fortsatte den restriktiva utvecklingen, visserligen när en Arbeiderpartiledad regering tog över 2005 men dämpades något under regeringens andra mandatperiod mellan 2009 och 2013. Därefter fortsatte utvecklingen i restriktiv riktning med kraft när Fremskrittspartiet från 2013 för första gången tog plats i en borgerlig regering. Høyre hade redan 2009 deklarerat att partiet var villigt att samarbeta med FrP i regeringen, medan det var en mer komplicerad process för det liberala Venstre och Kristelig Folkeparti att närma sig FrP på grund av åsiktsskillnader, bland annat med avseende på migrationslagstiftningen. Venstre och Kristelig Folkeparti agerade stödpartier fram till 2018 respektive 2019 då de slutligen anslöt sig som fullvärdiga regeringspartier. Fyrpartiregeringen varade fram till 2020 då FrP lämnade regeringen, (men fortsatte som stödparti). När Arbeiderpartiet efter Stortingsvalet 2021 bildade regering med Senterpartiet dämpades åter den restriktiva utvecklingen på det migrationspolitiska området.

I Finland har regeringsbildningen varit mera öppen och i stort sett alla partier har kunnat samarbeta med varandra. Breda blocköverskridande regeringsunderlag har varit vanliga. Till exempel har socialdemokrater samarbetat med både Centern och Samlingspartiet. En förklaring, bland andra, är att Finland till skillnad från de övriga nordiska länderna har så kallad positiv parlamentarism, vilket gynnar bildandet av majoritetsregeringar. Finland hade fram till 1990-talet krav på kvalificerade majoriteter, vilket krävde att partierna måste samarbeta för att få igenom sin lagstiftning och bidragit till en pragmatisk parlamentarisk kultur. I Finland har det förekommit vissa åtstramningar gällande migrationspolitiken under perioden men de blev mest kraftfulla när Sannfinländarna gick in i regeringen 2015. Partiet splittrades internt 2017 då Jussi Halla-aho valdes till partiledare efter den långvariga partiledaren Timo Soini som då tillsammans med Sannfinländarnas fyra ministrar och hälften av riksdagsgruppen, valde att lämna det parti han

hade varit med om att bilda och leda. Utbrytargruppen bildade ett nytt parti, Siniset, (Blå Framtid) och fortsatte i regeringen fram till 2019. Blå Framtid fick inga mandat i riksdagsvalet 2019, medan Sannfinländarna organisatoriskt och ekonomiskt hölls intakt och bibehållit sitt parlamentariska stöd.

Sannfinländarna har heller aldrig betraktats som ett pariparti utan har på grund av sin historia setts som ett legitimt parti. Ideologiska kompromisser är nödvändiga i de finländska blocköverskridande regeringarna och då mer migrationsliberala partier, såsom de gröna och Svenska folkpartiet har suttit i regeringen har det varit svårare att genomdriva restriktiv politik. Med Sannfinländarna kunde en mer ideologiskt kompakt och migrationsrestriktiv center-högerregering bildas.

I Sverige ser utvecklingen annorlunda ut. När Sverigedemokraterna accepterades som ett legitimt samarbetsparti 2021 av Kristdemokraterna och Moderaterna, och senare av Liberalerna, lades grunden till den nya regeringskonstellation som tog över regeringsmakten 2022.

Trepartiregeringen med Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna ingår ett avtal med SD som stödparti. I det så kallade Tidöavtalet aviseras ett "paradigmskifte" på det migrationspolitiska området uttryckt i flera långtgående migrationspolitiska åtstramningar. Emellertid hade SD redan tidigare starkt påverkat övriga partiers politik. Längre betraktades SD som ett "pariparti" av de övriga politiska partierna. Man ville varken förhandla, samarbeta eller ens ha öppen kontakt med SD på grund av partiets extrema historiska rötter och radikala migrationslagstiftning. Om inte förr så blev valet 2014 något av en vattendelare som utlöste en kris hos flera övriga partier, dels genom att SD tog ganska många väljare från flera partier, dels genom att de borgerliga partiernas möjligheter att nå regeringsmakten utan att samarbeta med SD blev alltmer orealistisk.

Vår andra kompletterande fråga var:

2. Vilket väljarstöd har de populistiska högerextrema partier haft?

Som påpekats från en rad forskare kan partier påverka andra partiers agerande även om det inte i sig handlar om regeringsmedverkan. Bara det faktum att ett nytt parti kommer in i parlamentet innebär ju att de övriga partierna kan tvingas förhålla sig till detta nya parti både vad gäller den politiska agendan och konkurrensen om väljarna. De etablerade partierna kan då stå inför olika strategiska val. De kan välja att ignorera det nya partiet i syfte att kontrollera den politiska debatten ("vi pratar inte invandringspolitik med ett invandringskritiskt parti"), de kan välja att på olika sätt konfrontera ett nytt parti och "ta debatten" och försöka visa väljarna att det nya partiets politik är felaktig eller ogrundad. De etablerade partierna kan välja att anpassa sig

till det nya partiets politik i syfte att konkurrera om de väljare det nya partiet lyckats mobilisera. (Meguid, 2005; Bale med flera, 2010; de Lange, 2012). Om ett partis närvaro börjar påverka övriga partiers policyutveckling menar Sartori (1976) att partiet har vad han kallar "Blackmail Potential" och att partiet då börjar bli relevant i meningen att det inte går att ignorera längre. För de nordiska populistiska högerradikala partierna har detta uttryckts i att partierna först utmålats som extrema, opålitliga, populistiska och regeringsodugliga partner. De högerradikala partierna har betraktats som olämpliga att ha att göra med av flera skäl så som brist på ansvarstagande, ogenomtänkta förslag och ideologiska rötter och inledningsvis betraktats med skepsis eller, till och med, med olika grader av avsky. Successivt har de dock accepterats när de behövts av andra partier för att gripa regeringsmakten.

Vi kan konstatera att i takt med att när högerradikala partier vunnit nya väljare så har även partier som tagit ideologiskt avstånd från dem börjat förändra sin politik. I Norge gjorde Fremskrittspartiet en stor valframgång 2005. Den Arbeiderpartiledde regeringen som tog över efter den tidigare borgerliga valde att fortsätta att skärpa lagstiftningen. I Danmark är utvecklingen mer svårtydd såtillvida att Dansk Folkepartis tillväxt i opinionen från cirka sex till åtta procent på 1990-talet och till cirka 12-13 procent på 00-talet sammanfaller med att partiet också fick direkt inflytande över regeringspolitiken från 2001. Man kan även betrakta de danska socialdemokraternas successiva omsvängning till förmån för betydligt striktare lagstiftning som en indirekt anpassning till DFs politik. Inte minst manifesterades detta när partiet stödde flera av de lagstiftningsförslag som den borgerliga regeringen lade fram mellan 2015 och 2019. I valet 2015 hade DF gjort ett rekordresultat och fått 21,1 procent jämfört med valresultatet 2011 på 12,3 procent.

I Sverige skedde helt motsatt utveckling – och det är det enda land som sett en tydlig påverkan på övriga partier att formulera en konfrontatorisk strategi, åtminstone skedde detta inledningsvis. Något år efter det att SD kommit in i riksdagen 2010 slöt den borgerliga regeringen ett avtal med Miljöpartiet om en liberalisering av asylpolitiken. Samtliga partier tog dessutom offentligt avstånd från SD och uttalade en syn på att SD var ett parti man inte kunde samarbeta med samt att partiet inte skulle få påverka migrationslagstiftningens utformning, något som den dåvarande statministern Fredrik Reinfeldt uttryckte i samband med SDs parlamentariska genombrott.

De etablerade partierna band sig bildligt vid masten och deklarerade att SD inte skulle komma påverka migrationslagstiftningens utformning. Snarare liberaliserades migrationslagstiftningen. Det var i samband med det stora antalet migranter hösten 2015 konfrontationsstrategin krackelerade och senare kom att falla samman. Med hänvisning till att antalet migranter ökat

kraftigt 2015 och att svenska kommuner då inte klarade av att ta emot så många migranter svängde allt och lagstiftningen blev påtagligt striktare. Vi kan tala om en fördröjd "blackmail potentialeffekt".

I Finland är återigen utvecklingen delvis annorlunda. När Sannfinländarna 2011 gjorde ett dramatiskt genombrott hos väljarna och gick från fyra procent till 19 samtidigt som antalet migranter ökade hände inte så mycket med lagstiftningen. Först från 2015 genomfördes en rad skärpningar, men då var Sannfinländarna inte bara ett stort parti utan även ett regeringsparti.

Sammanfattningsvis kan vi säga att de etablerade partierna successivt påverkas av att högerradikala partier tar plats i parlamenten och växer till sig. Det är dock inga helt entydiga samband eller "lagar" och även andra partier kan självfallet komma fram till restriktiva positioner.

Inte sällan hänvisar de etablerade partierna sin restriktiva migrationslagstiftning till kriser, och som en följd av dessa ökad migration, i likhet med vad den svenska regeringen gjorde i oktober 2015. I vår tredje kompletterande frågeställningen närmar vi oss frågan om volymen på invandringen.

3. Vilken har invandringens nivå varit?

Inte sällan sammanbinds omvälvande händelser med politikförändring. En extrem chock kräver nya åtgärder, vilket kräver ny lagstiftning. Till exempel har kriget i Ukraina bidragit till att den svenska och finländska försvarspolitikens förändrats radikalt med ansökan och medlemskap i försvarsunionen NATO. Det stora antalet asylsökande som anlände till de nordiska länderna (160 000 till Sverige och 30 000 till Finland) är tidsmässigt sammankopplad med den migrationsrestriktiva lagstiftningen i de två länderna från och med 2015.

Sveriges radikala omvändning i oktober 2015 kopplades av regeringens företrädare direkt till omfattningen av inkommande asylsökande. De berörda myndigheterna såsom Migrationsverket kommuner, regioner med mera, hade inte kapacitet att ta emot flera flyktingar. Gränser stängdes, id-kontroller utanför territoriet och gränskontroller vid inre Schengengräns och temporära uppehållstillstånd blev regel i den påföljande lagstiftningen som permanentades 2021. Sverige påbörjade alltså ett paradigmiskt skifte från att ha varit ett av Europas mest migrationsliberala länder till att närma sig de övriga nordiska och europeiska länderna.

I den samhällsvetenskapliga forskningen kopplas externa omvälvande händelser ihop med förändring genom att externa händelser kan bidra till ny

politik (Pierson 1994). Fönster öppnas för att formulera ny lagstiftning. På engelska kallas dessa "windows of opportunity" då externa händelser sällan i sig automatiskt kräver bestämda åtgärder, utan genom att aktörerna får möjlighet att agera utifrån en ny situation. I Sverige blev inflödet av främst asylsökande en anledning att byta spår i migrationslagstiftningen som fram till dess varit inlåst i en liberal position till följd av isoleringen av Sverigedemokraterna (Jungar 2018, Backlund 2020). Eftersom partierna gemensamt hade formulerat en antipakt gentemot SD på grund av dess radikala invandringspolitik var det svårt för partierna att byta position utan att anklagas för löftesbrott i förhållande till sina väljare och för anpassning till Sverigedemokraterna.

Emellertid hade det redan året före den stora ökningen av asylsökande blivit uppenbart att flera av de etablerade partierna starkt oroade sig för att Sverigedemokraterna mer än fördubblat sin röstandel mellan 2010 och 2014 (från 5,7 procent till 12,9 procent). Allianspartierna som regerat sedan 2006 ställdes nu inför skräckscenariot att inte kunna bilda regering utan att börja samarbeta med den gamla huvudfienden Socialdemokraterna. Dessutom hade Alliansens största parti, Moderaterna, gjort ett riktigt dåligt val. Kristdemokraterna var samtidigt nära att falla ur riksdagen. Den 18 december 2014 skrev Kristdemokraternas partiledare Göran Hägglund i en debattartikel i Dagens Nyheter att det var viktigt att utforma politiska förslag för de människor "som känner oro inför invandringens och integrationens utmaningar". Artikelns första tydliga tecknet på att förutsättningarna för "det svenska undantaget" var på väg att försvinna. Successivt blev det allt tydligare att det fanns ett inre tryck i KD och M att eventuellt öppna dörren till samarbete med SD för att åter kunna bilda regeringar åt höger – och att även formulera en mer restriktiv migrationslagstiftning. Flyktingkrisen öppnade sedan fönstret på vid gavel för en rejäl omsvängning i migrationslagstiftningen för de etablerade partierna, som alltså redan varit på väg dit. Redan i sitt sommartal i augusti 2015 hade statsminister Löfven poängterat att Sverige "hade" tagit stort ansvar för att ta emot flyktingar, men att det nu var dags för andra länder att "göra sitt" (Löfven, 2015). Förutom den restriktiva vändningen hösten 2015 och fortsatta restriktioner omformulerade Moderaterna, Socialdemokrater, Liberalerna, Kristdemokraterna och inte minst Miljöpartiet sina uppfattningar om vilken migrationslagstiftning som var möjligt: (Bjereld med flera, 2022: Kapitel 12).

I Finland sammanföll den migrationsrestriktiva vändningen med att ett rekordstort antal migranter sökte asyl i Finland. Flyktingsituationen hjälpte därmed till att skynda på reformerna och en bredare acceptans för dem. Ankomsten av ett rekordantal asylsökande till Finland 2015 sammanföll med

den restriktiva lagstiftningen, som regeringen redan under våren aviserat i sitt regeringsprogram. I december 2015 presenterade regeringen ett omfattande åtgärdsprogram med förslag på en rad restriktiva reformer, som skulle komma att genomföras under mandatperioden. Regeringens restriktiva inriktning var fastlagd sedan tidigare, men utvecklingen under hösten hade betydelse för tidpunkten av lanseringen av åtgärderna. Sannfinländarna hade gått till val och satt sig i regeringen med ett löfte om att minska invandringen under mandatperioden och när Finland befann sig i en situation med den högsta invandringen någonsin var det naturligtvis viktigt för partiet att visa handlingskraft.

Danmarks och Norges restriktiva vändning i början av 2000-talet kan däremot inte på något entydigt sätt kopplas ihop med ett kraftigt ökat antal migranter till de två länderna. Deras restriktiva omsvängning kan inte ses som en respons på en radikalt ökad invandring.

4.2 Migrationslagstiftning, partilandskapets förändring och invandringens nivå

Låt oss återvända till Tabell 21. Som framgår av tabellen har migrationslagstiftningen förändrats i restriktiv riktning vid samtliga tillfällen när högerradikala partier har medverkat i eller fungerat som stödparti till regeringar i de fyra nordiska länderna. Vid några tillfällen har lagstiftningen gått i restriktiv riktning trots att inget högerradikalt parti ingått i något regeringsunderlag. Med få undantag har detta skett när sådana partier har gjort ett extra bra val (till exempel i Sverige 2014 och i Norge 2005) och därför hotar andra partier som får incitament att förhålla sig till utmanaren.

Ett sätt att förhålla sig till hotet från högerradikala partier, som de redan etablerade partierna kan göra, är att erbjuda väljarna ett helt annat politiskt alternativ, det vill säga att erbjuda en liberalare migrationslagstiftning. Detta har dock skett endast i Sverige och då vid ett enda tillfälle (2010). I stället har de etablerade partierna valt att anpassa sig till de högerradikala partiernas restriktiva migrationsagenda (jämför Van der Brug 2015, Bale 2018, Green-Pedersen 2008; De Lange, 2012; Meguid, 2005; Bale med flera, 2010).

Endast vid ett enda tillfälle i Norden mellan 2000 och 2022 har migrationslagstiftningen gått i restriktiv riktning utan att ett högerradikalt parti vare sig ingått i ett regeringsunderlag eller nått ett extra bra valresultat, nämligen i Finland 2007–2011. När sedan Sannfinländarna i nästa val, 2011, gjorde ett spektakulärt bra val och ökade från 4 till 19 procent, dock utan att bli en del av regeringsunderlaget, förblev lagstiftningen trots det relativt stabil under mandatperioden. Först under nästa mandatperiod, mellan 2015 och 2019,

när Sannfinländarna för första gången kom in i regeringen, drevs lagstiftningen i striktare riktning.

Vid ett antal tillfällen i Norden har migrationslagstiftningen drivits i restriktivare riktning samtidigt som migrationens nivå har ökat. Det har skett vid fem av vår undersökningsperiods sammanlagt 24 mandatperioder. Danmark 2007–2011; Finland 2007–2011; Norge 2005–2009 och 2013–2017 samt i Sverige 2014–2018²¹. Vid samtliga tillfällen utom i Finland 2007–2011 har samtidigt även högerradikala partier antingen utgjort regeringsunderlag (Danmark 2007–2011 och Norge 2013–2017) eller gjort ett mycket bra val (Norge 2005–2009 och Sverige 2014–2018). Vidare har även det omvända skett, det vill säga migrationens nivå har minskat samtidigt som lagstiftningen har blivit mer restriktiv. Det har skett vid sex tillfällen. Danmark 2001–2005, 2015–2019; Finland 2015–2019; Norge 2001–2005, 2017–2021 och Sverige 2018–2022. Vid samtliga tillfällen har samtidigt även högerradikala partier antingen utgjort regeringsunderlag eller gjort ett mycket bra val.

En observation vi gör är att trots att våra studerade länder har helt olika relation till EU så har de alla rört sig åt samma håll vad gäller migrationslagstiftning. Norge är inte EU-medlem men har valt att harmonisera regler med EU på migrationsområdet. Danmark är EU-medlem sedan 1973 men har ett undantag som innebär att landet står utanför EU-lagstiftningen på asyl- och invandringsområdet och har i flera avseenden lagt sig under EUs så kallade miniminivåer. Sverige och Finland är EU-medlemmar sedan 1995 och har i likhet med Norge rört sig i riktning mot miniminivåerna.

Sammanfattningsvis kan vi säga att de tidigare etablerade nordiska partierna gradvis har kommit att genomföra restriktiv migrationslagstiftning i takt med att högerradikala partier tagit plats i parlamenten, vuxit till sig eller kommit att utgöra regeringsunderlag. Självfallet kan även andra partier på egen hand genomföra restriktiv migrationslagstiftning, men under vår undersökningsperiod har det endast skett en enda gång att en regering gjort så, i Finland under perioden mellan 2007 och 2011.

²¹ Det är sex stycken mandatperioder i respektive land. Vad betyder detta och varför kommer i en fotnot?

5. Policyrekommendationer

Den restriktiva vändningen i migrationslagstiftningen har varit en politikdriven process i de nordiska länderna. De populistiska högerradikala partiernas etablering, och inte minst deras väljarmässiga framgångar har påverkat det politiska samtalet, konkurrensen om väljare och regeringsbildningsmönster. När dessa partier blivit relevanta för regeringsbildningen, det vill säga fått en strategisk position för möjligheten att bilda majoritetsregeringar, har center-högerpartier i samtliga nordiska länder öppnat dörren för samarbete. Eftersom migrationsrelaterade aspekter hör till de högerradikala partiernas viktigaste frågor har de i utbyte för sitt deltagande krävt restriktiv migrationslagstiftning i utbyte för sitt stöd, något som avspeglas i den nordiska migrationslagstiftningens utformning under de senaste tjugo åren. Övriga partier har i högre eller mindre grad anammat de migrationsrestriktiva ståndpunkterna, vilket avspeglas i att när den restriktiva politiken väl etablerats har det försöken att vrida den tillbaka i en liberal riktning varit få, även i de fall de högerradikala partierna befunnit sig i oppositionsställning.

Våra rekommendationer tar avstamp från slutsatsen att migrationslagstiftningen varit en politikdriven process. Eftersom vi enbart har studerat förändringar i den specifika migrationslagstiftningen och sekundärt beskrivit den kontext i vilken dessa beslut tillkommit efterlyser vi, för det första, analyser och forskning om de bredare politiska processerna på det migrationspolitiska området med avseende på politiska partier, väljare och civilsamhället.

För det andra bygger vår studie på fyra fall och vi kan därmed enbart uttala oss om den nordiska utvecklingen. Mer forskning behövs för att kunna dra generella slutsatser om trender och kausala samband.

För det tredje berör den föreliggande studien ett isolerat politikområde, men vi vet inte hur detta område skiljer sig från andra sakpolitiska områden, dels rent generellt, dels från det område som ligger nära migrationspolitiken, nämligen integrationspolitik (vad som sker med dem som väl kommit in i ett land). Här rekommenderar vi mer forskning.

För det fjärde rekommenderar vi mera forskning om hur EU direkt och indirekt påverkar ländernas lagstiftning. EU-rätten är bindande på olika sätt men tycks ändå ibland bli föremål för tolkning i de enskilda medlemsländerna. EU-rätten består i regel av miniminivåer, och vi behöver veta hur enskilda länder förhåller sig till, och använder sig av EU-rätten i de inhemska politiska

processerna. Dessutom behövs mer forskning kring hur Schengensamarbetet påverkar partiernas överväganden vad gäller migrationslagstiftning. Vad gäller detta övergripande område så står EU i begrepp att etablera en ny migrationspakt vilket också föranleder behov av ny forskning. Dessutom är det angeläget med forskning kring huruvida EU:s fördjupning och inte minst senare utvidgning österut under de senaste decennierna med fri rörlighet haft betydelse för lagstiftningen för tredjelandsmedborgare.

Vi behöver, för det femte, mer kunskap om partiernas inre liv med avseende på positionsförändringar på migrationslagstiftningens område eller behov av ideologiska kompromisser vid parlamentariska samarbeten och regeringsmedverkan. Detta är en svart box i partiforskningen.

För det sjätte, slutligen, rekommenderar vi att forskningen bidrar med mer systematisk kunskap om hur civilsamhällets aktörer, till exempel hur organisationer och näringsliv påverkar och påverkas av partiernas agerande inom det migrationspolitiska området.

6. Referenser

Akkerman, Tjitske. "Comparing radical right parties in government: Immigration and integration policies in nine countries (1996–2010)." *West European Politics* 35.3 (2012): 511–529.

Backlund, Anders. *Isolating the radical right: coalition formation and policy adaptation in Sweden*. Diss. Södertörns högskola, 2020.

Backlund, A & Jungar, A-C. 2023 Nordic radical right parties and government formation in Jungar, A.-C & Jupskås, A (eds). (Kommande, 2023): *The Radical Right in the Nordic Region*, Routledge.

Bale, Tim. "Who leads and who follows? The symbiotic relationship between UKIP and the Conservatives—and populism and Euroscepticism." *Politics* 38.3 (2018): 263–277.

Bale, Tim, and Rebecca Partos. "Why mainstream parties change policy on migration: A UK case study—The Conservative Party, immigration and asylum, 1960–2010." *Comparative European Politics* 12 (2014): 603–619.

Bale, Tim, et al. "If you can't beat them, join them? Explaining social democratic responses to the challenge from the populist radical right in Western Europe." *Political studies* 58.3 (2010): 410–426.

Bech, Emily Cochran, Karin Borevi, and Per Mouritsen. "A 'civic turn' in Scandinavian family migration policies? Comparing Denmark, Norway and Sweden." *Comparative Migration Studies* 5 (2017): 1–24.

Bjereld, Ulf, Karin Eriksson, och Jonas Hinnfors. *Förhandla eller dö: decemberöverenskommelsen och svensk demokrati i förändring*. Atlas, 2016.

Bjereld, Ulf, Cecilia Garne och Jonas Hinnfors. *Att älska den man kan få. Januariavtalet och svensk demokrati i förändring*. Atlas, 2022.

Block, Laura, and Saskia Bonjour. "Fortress Europe or Europe of rights? The Europeanisation of family migration policies in France, Germany and the Netherlands." *European Journal of Migration and Law* 15.2 (2013): 203–224.

Boeri, Tito, and Herbert Brücker. "Why are Europeans so tough on migrants?." *Economic Policy* 20.44 (2005): 630–703.

Bolin, Niklas, Anders Backlund, and Ann-Cathrine Jungar. "Attracting tomorrow's leaders: Who joins political youth organisations for material reasons?." *Party Politics* 29.3 (2023): 527-539.

Borevi, Karin. "Familj, medborgarskap, migration: Sveriges politik för anhöriginvandring i ett jämförande perspektiv." (2018).

Boräng, Frida. *National Institutions–International Migration. Labour Markets, Welfare States and Immigration Policy*. 2012.

Boräng, Frida, Sara Kalm, and Johannes Lindvall. "Welfare states and migration policy: The main challenges for scholarship." *Handbook on Migration and Welfare*. Edward Elgar Publishing, 2022. 321-336.

Bratu, Cristina, Matz Dahlber och Till Nikolka. Spridningseffekter av striktare invandringspolitik. *SNS Analys* 86.

Brekke, Jan-Paul, Marianne Røed, and Pål Schøne. "Reduction or deflection? *The effect of asylum policy on interconnected asylum flows.*" *Migration Studies* 5.1 (2017): 65-96.

Brochmann, Grete, and Anniken Hagelund. "Migrants in the Scandinavian welfare state." *Nordic journal of migration research* 1.1 (2011): 13.

CHESS, Chapel Hill Expert Survey.

Cooper, Betsy. Norway: "Migrant Quality, Not Quantity." *Migration Policy Institute*. (2005).

DAMVAD. Evaluating af international arbejdskraft. 2017.

Danmarks Statistik.

De Lange, Sarah L. "New alliances: why mainstream parties govern with radical right-wing populist parties." *Political Studies* 60.4 (2012): 899-918.

Demker, Marie och Lars Svåsand. *Partiernas århundrade: fempartimodellens uppgång och fall i Norge och Sverige*. Santérus, 2005.

Ersbøll, Eva och Gravesen, L. K. *Country Report Denmark. Report from The INTEC Project: Integration and Naturalisation Tests: The New Way to European Citizenship*. Nijmegen: Centre for Migration Law, Radboud University. (2010).

Folketinget, Dokument.

Flygtningenævnet 18/2 2021.

-
- Green-Pedersen, Christoffer, and Pontus Odmalm. "Going different ways? Right-wing parties and the immigrant issue in Denmark and Sweden." *Journal of European public policy* 15.3 (2008): 367-381.
- Green-Pedersen, Christoffer, and Jesper Krogstrup. "Immigration as a political issue in Denmark and Sweden." *European journal of political research* 47.5 (2008): 610-634.
- Görlach, Joseph-Simon, and Nicolas Motz. "Spillovers and strategic interaction in immigration policies." *Journal of Economic Geography* 21.2 (2021): 287-315.
- De Haas, Hein, Katharina Natter, and Simona Vezzoli. "Conceptualizing and measuring migration policy change." *Comparative Migration Studies* 3.1 (2015): 1-21.
- Hammar, Tomas, ed. *European immigration policy: A comparative study*. Cambridge University Press, 1985.
- Haugsgjerd Allern, Elin, and Nicholas Aylott. "Overcoming the fear of commitment: Pre-electoral coalitions in Norway and Sweden." *Acta política* 44 (2009): 259-285.
- Hedetoft, Ulf. *Denmark: Integrating Immigrants into a Homogeneous Welfare State*. MPI, Migration Policy Institute.
- Helbling, Marc, et al. "Measuring immigration policies: The IMPIC database." *European Political Science* 16 (2017): 79-98.
- Hernes, Vilde. "Cross-national convergence in times of crisis? Integration policies before, during and after the refugee crisis." *West European Politics* 41.6 (2018): 1305-1329.
- Hinnfors, Jonas. "Moderaterna går tydligt mot KD och SD", *SvD Debatt* 25/11 2021.
- Hinnfors, Jonas, Andrea Spehar, and Gregg Bucken-Knapp. "The missing factor: Why social democracy can lead to restrictive immigration policy." *Journal of European Public Policy* 19.4 (2012): 585-603.
- Arbeiderpartiet och Senterpartiet. *Hurdalsplattformen. For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet*. 2021.
<file:///C:/Users/xhinjo/Downloads/hurdalsplattformen.pdf>
- Hutter, Swen, and Hanspeter Kriesi. "Politicizing Europe in times of crisis." *Journal of European public policy* 26.7 (2019): 996-1017.

IMI; International Migration Institute, DEMIG Policy handbook.

Jungar, Ann-Cathrine. "Repercussions of right-wing populism for European integration." *Bridging the Prosperity Gap in the EU*. Edward Elgar Publishing, 2018.

Jungar, Ann-Cathrine, and Anders Ravik Jupskås. "Populist radical right parties in the Nordic region: A new and distinct party family?." *Scandinavian Political Studies* 37.3 (2014): 215–238.

Löfven, Stefan. Sommartal, 16/8 2015. <https://sverigesradio.se/artikel/6231780>

Kalm, Sara, and Johannes Lindvall. "Immigration policy and the modern welfare state, 1880–1920." *Journal of European Social Policy* 29.4 (2019): 463–477.

Kosiara-Pedersen, Karina. "Stronger core, weaker fringes: the Danish general election 2019." *West European Politics* 43.4 (2020): 1011–1022.

Kristensen, H. D. & Krag, A. Folk skal vurderes på viljen til integration – ikke nytteværdi. *Politiken*. (2010).

De Lange, Sarah L. "New alliances: Why mainstream parties govern with radical right-wing populist parties." *Political Studies* 60.4 (2012): 899–918.

Meguid, Bonnie M. "Competition between unequals: The role of mainstream party strategy in niche party success." *American political science review* 99.3 (2005): 347–359.

Messina, Anthony M. *The logics and politics of post-WWII migration to Western Europe*. Cambridge University Press, 2007.

Migrationsdomstolen MIG 2017:6

Müller, W. C., Strøm, K., Bates, R. H., & Lange, P. (Eds.). (1999). *Policy, office, or votes?: how political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge University Press.

Natter, Katharina, Mathias Czaika, and Hein De Haas. "Political party ideology and immigration policy reform: an empirical enquiry." *Political Research Exchange* 2.1 (2020): 1735255.

Nielsen Arendt, Jacob. "Integration and permanent residence policies – a comparative pilot study." *Study Paper 130*. The Rockwool Foundation (2018).

NOU 2004: 20. *Ny utlendingslov*.

Nordens Välfärdscenter. 2022. <https://nordicwelfare.org/integration-norden/kartor-och-statistik/foreign-born-of-the-total-population-2021-gl-and-is-2020/>

Oscarsson, Henrik. Flytande väljare. SCB, Demokratistatistik 21.

Oscarsson, Henrik, and Sören Holmberg. Svenska väljare. 2016.

Pedersen, Peder J., and Nina Smith. "International migration and migration policy in Denmark." (2001).

Peters, Margaret E. "Open trade, closed borders immigration in the era of globalization." *World Politics* 67.1 (2015): 114-154.

Pierson, Paul. Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. Cambridge University Press, 1994.

Pirjatanniemi, E. & al. 2021. Ulkomaalaislain ja sen soveltamis- käytännön muutosten yhteis- vaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Valtioneuvoston selvity- ja tutkimustoiminnan julkaisukirja 2021:10.

Regeringen. Ansvar for Danmark. Det politiske grundlag for Danmarks regering. 2022.
<https://www.stm.dk/statsministeriet/publikationer/regeringsgrundlag-2022/>

Regeringsprogrammet för Sanna Marins regering 10/12/2019),
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161932/VN_2019_32.pdf?sequence=4&isAllowed=1

Offentligt tryck, Danmark, Finland, Norge, Sverige.

Salo, Sanna, and Jens Rydgren. The battle over working-class voters: How Social Democracy has Responded to the Populist Radical Right in the Nordic Countries. Routledge, 2021.

Sartori, Giovanni. Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. Cambridge University Press, 1976.

SOPEMI, OECD, Continuous Reporting system on Migration.

Splash database.

Staver, Anne. "Hard work for love: The economic drift in Norwegian family immigration and integration policies." *Journal of Family Issues* 36.11 (2015): 1453-1471.

Stortinget. Dokument.

YLE, 2015. Löfven: Vi måste ha ordning och reda vid gränserna (2015-11-11)
<https://svenska.yle.fi/a/7-1000094>

Svenskt Näringsliv. "Dansk reglering för utländsk arbetsmarknad – inget för svensk arbetsmarknad". Rapport 22 juni 2022.

Tidöavtalet. Överenskommelse för Sverige.

VALU, 2014, 2018.

Valtioneuvosto, 2015. Hallituksen turvapolitiinen ohjelma (2015-12-08);
<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/Hallituksen+turvapaikkapolitiinen+toimenpideohjelma+8.12.2015/98990892-c08e-4891-8c23-0d229f1d6099>)

Van der Brug, Wouter, et al. "A framework for studying the politicisation of immigration." The politicisation of migration. Routledge, 2015. 1-18.

Välimäki, Matti. 2019. Poliitiikkaa kansallisten, kansainvälisten ja ideologisten reunaehtoien puitteissa: Suomalaiset puolueet ja maahanmuutto 1973-2015 Turun Yliopisto.

Wahlbeck, Östen. "To share or not to share responsibility? Finnish refugee policy and the hesitant support for a common European asylum system." Journal of Immigrant & Refugee Studies 17.3 (2019): 299-316.

Skriv text här.

7. Förteckning över tidigare publikationer

Rapport och Policy Brief 2014:1, Radikala högerpartier och attityder till invandring i Europa, Mikael Hjerm och Andrea Bohman.

Rapport och Policy Brief 2015:1, Internationell migration och remitteringar i Etiopien, Lisa Andersson.

Kunskapsöversikt 2015:2, Politiska remitteringar, Emma Lundgren Jörum och Åsa Lundgren.

Kunskapsöversikt 2015:3, Integrationspolitik och arbetsmarknad, Patrick Joyce.

Kunskapsöversikt 2015:4, Migration och företagens internationalisering, Andreas Hatzigeorgiou och Magnus Lodefalk.

Rapport och Policy Brief 2015:5, Svenskt medborgarskap: reglering och förändring i ett skandinaviskt perspektiv, Mikael Spång.

Rapport och Policy Brief 2015:6, Vem blir medborgare och vad händer sen? Naturalisering i Danmark, Norge och Sverige, Pieter Bevelander, Jonas Helgertz, Bernt Bratsberg och Anna Tegunimataka.

Kunskapsöversikt 2015:7, Kategoriernas dilemman, Per Strömblad och Gunnar Myrberg.

Rapport och Policy Brief 2015:8, Valet och Vägen: Syriska flyktingar i Sverige, Emma Jörum Lundgren.

Rapport och Policy Brief 2015:9, Arbetskraftsinvandring efter 2008 års reform, Catharina Calleman (red.) och Petra Herzfeld Olsson (red.).

Kunskapsöversikt 2016:1, Alla tiders migration! Dick Harrison.

Rapport och Policy Brief 2016:2, Invandringens arbetsmarknadseffekter, Mattias Engdahl.

Rapport och Policy Brief 2016:3, Irreguljär migration och Europas gränskontroller, Ruben Andersson.

Kunskapsöversikt 2016:4, Diaspora – ett begrepp i utveckling, Erik Olsson.

Kunskapsöversikt 2016:5, Migration within and from Africa, Aderanti Adepoju.

Rapport och Policy Brief 2016:6, Invandring, mediebilder och radikala högerpopulistiska partier i Norden, Anders Hellström och Anna-Lena Lodenius.

Kunskapsöversikt 2016:7, Invandring och företagande, Martin Klinthäll, Craig Mitchell, Tobias Schölin, Zoran Slavnić & Susanne Urban.

Rapport och Policy Brief 2016:8, Invandringens effekter på Sveriges ekonomiska utveckling, Bo Malmberg, Thomas Wimark, Jani Turunen & Linn Axelsson.

Kunskapsöversikt 2017:1, De invandringskritiska partiernas politiska inflytande i Europa, Maria Tyrberg & Carl Dahlström.

Kunskapsöversikt 2017:2, Hatbrott med främlingsfientliga och rasistiska motiv, Berit Wigerfelt och Anders S Wigerfelt.

Avhandlingsnytt 2017:3, Vägen till arbete. Utlandsföddas möte med den svenska arbetsmarknaden, Moa Bursell, Mikael Hellström, Jennie K Larsson, Melissa Kelly, Martin Qvist och Caroline Tovatt.

Policy Brief 2017:4, Integration och tillit – långsiktiga konsekvenser av den stora invandringen till Norge, Grete Brochmann.

Kunskapsöversikt 2017:5, Invandringens historia – från "folkhemmet" till dagens Sverige, Mikael Byström och Pär Frohnert.

Rapport och Policy Brief 2017:6, Invandring i medierna – Hur rapporterade svenska tidningar åren 2010–2015?, Jesper Strömbäck, Felicia Andersson och Evelina Nedlund.

Rapport och Policy Brief 2017:7, Valdeltagande och representation – Om invandring och politisk integration i Sverige, Pieter Bevelander (red.) och Mikael Spång (red.).

Rapport och Policy Brief 2017:8, Responsibility Sharing for Refugees in the Middle East and North Africa, Susan Martin.

Rapport och Policy Brief 2017:9, Reforming the Common European Asylum System, Bernd Parusel och Jan Schneider.

Rapport och Policy Brief 2017:10, A Fair Share: Refugees and Responsibility-Sharing, Alexander Betts, Cathryn Costello och Natascha Zaun.

Rapport och Policy Brief 2018:1, Somali Diaspora Groups in Sweden – Engagement in Development and Relief Work in the Horn of Africa, Nauja Kleist.

Rapport och Policy Brief 2018:2, Akademiskt utbyte och internationell migration – En studie av stipendiater inom Svenska institutets Visbyprogram 1997–2015, Andreas Åkerlund, Astrid Collsiöö och Mikael Börjesson.

Rapport och Policy Brief 2018:3, Ensamkommande barns och ungas väg in i det svenska samhället, Eskil Wadensjö och Aycan Çelikaksoy.

Rapport och Policy Brief 2018:4, Attityder till invandring – en analys av förändringar och medieeffekter i Sverige 2014–2016, Jesper Strömbäck och Nora Theorin.

Rapport och Policy Brief 2018:5, Familj, medborgarskap, migration – Sveriges politik för anhängiginvandring i ett jämförande perspektiv, Karin Borevi.

Avhandlingsnytt 2018:6, Barn och migration, Mehek Muftee, Lisa Ottosson, Gunilla Jarkman Björn, Anna Åhlund, Eva Skowronski och Michael Lindblad.

Policy Brief 2018:7, Människohandel och människosmuggling i den irreguljära migrationen, Ryszard Piotrowicz.

Rapport och policy Brief 2018:8, Asylsökandes möte med Sverige – Lärdomar från en panelundersökning, Peter Esaiasson och Jacob Sohlberg.

Policy Brief 2018:9, Medborgarskapslagar – en global jämförelse, Rainer Bauböck.

Rapport och Policy Brief 2019:1, Bridging the Gaps – Linking Research to Public Debates and Policy-making on Migration and integration, Martin Ruhs, Kristof Tamas och Joakim Palme.

Rapport och Policy Brief 2019:2, Från Afrikas horn till Sverige: Smuggling, informella nätverk och diasporans engagemang, Tekalign Ayalew Mengiste och Erik Olsson.

Rapport och Policy Brief 2019:3, Thai berry pickers in Sweden – A migration corridor to a low-wage sector, Charlotta Hedberg, Linn Axelsson and Manolo Abella.

Rapport och Policy Brief 2019:4, Internationella studenter i Sverige – Avgiftsreformens påverkan på inflödet av studenter, André Bryntesson och Mikael Börjesson.

Kunskapsöversikt och Policy Brief 2019:5, Migration and development - The role for development aid, Robert E.B. Lucas.

Policy Brief 2019:6, Åter till grunderna – Läsförmåga, immigration och arbetsmarknadsutfall i Sverige, Jon Kristian Pareliusson.

Policy Brief 2019:7, Ålder vid invandring och arbetsmarknadsintegration – det svenska exemplet, Torun Österberg.

Policy Brief 2019:8, Barn med posttraumatisk stress – utvärdering av en gruppintervention för ensamkommande flyktingbarn med symptom på posttraumatisk stress, Anna Sarkadi.

Policy Brief 2019:9, Suicidalt beteende och vård – skillnader mellan flyktingar, andra migranter och personer födda i Sverige, Ellenor Mittendorfer-Rutz.

Policy Brief 2019:10, Fri rörlighet för arbetstagare i EU och dess effekter på statsfinanserna, Marcus Österman, Joakim Palme och Martin Ruhs.

Rapport och Policy Brief 2020:1, De som inte får stanna: Att implementera återvändandepolitik, Henrik Malm Lindberg.

Rapport och Policy Brief 2020:2, Laglig migration för arbete och studier - Möjligheter att få uppehållstillstånd i Sverige för personer som saknar skyddsbehov, Bernd Parusel.

Rapport och Policy Brief 2020:3, Effekten av krig – Posttraumatisk stress och social tillit hos flyktingar, Jonathan Hall och Dennis Kahn.

Rapport och Policy Brief 2020:4, Åtgärder mot människosmuggling och människohandel: Är de förenliga med EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna?, Vladislava Stoyanova.

Policy Brief 2020:5, Den reglerade invandringen och barnets bästa, Louise Dane.

Policy Brief 2020:6, Migrationspolitik, välfärd och jämlikhet, Björn Östbring.

Avhandlingsnytt 2020:7, Migranternas möte med svensk hälso- och sjukvård, Juliet Aweko, Ulrika Byrskog, Annika Esscher, Robert Jonzon och Josefin Wängdahl.

Policy Brief 2020:8, Språkkaféet som arena för språkträning, Gunilla Jansson och Silvia Kunitz.

Policy Brief 2020:9, Nyanlända elever och lärande på gymnasieskolans språkintrödningsprogram, Päivi Juvonen.

Rapport och Policy Brief 2021:1, Idrott och hälsa bland flickor – Uppfattningar och erfarenheter bland föräldrar från Somalia, Eritrea, Syrien och Sverige, Anders Kassman och Åsa Kneck.

Policy Brief 2021:2, Miljonprogram, migranter och utsatthet för covid-19, Erik Hansson, Lina Al-Nahar, Maria Albin, Eskil Jakobsson, Maria Magnusson och Kristina Jakobsson.

Rapport och Policy Brief 2021:3, Lokalsamhälletillit i Sverige före och efter flyktningkrisen, Susanne Wallman Lundåsen.

Kunskapsöversikt 2021:4, Tolkfunktionen i asylprocessen, Cecilia Wadensjö, Hanna Sofia Rehnberg och Zoe Nikolaidou.

Avhandlingsnytt 2021:5, Tidsbegränsade uppehållstillstånd, egenföretagande och skolsegregation – Aktuella avhandlingar om utrikes födda på arbetsmarknaden, Kristoffer Jutvik, Matilda Kilström, Elisabet Olme, Aliaksei Kazlou och Debbie Lau.

Rapport 2021:6, Ungas uppväxtvillkor och integration, Jan O. Jonsson, Susanne Åsman, Thomas Johansson, Ylva Odenbring, Sevgi Bayram Özdemir, Erik Lundberg, Metin Özdemir, Bo Malmberg och Eva Andersson.

Policy Brief 2021:7, Invandring och välfärdsstaten, Tina Goldschmidt.

Policy Brief 2021:8, Interaktiv rasism på internet, i pressen och politiken, Mattias Ekman.

Policy Brief 2021:9, Polariserad demokrati. Hur uppfattade hot påverkar främlings-fientlighet och spänningar mellan olika grupper i samhället, Emma A. Renström och Hanna Bäck.

Rapport och Policy Brief 2021:10, De som skickades tillbaka: Återvändande och återintegration av avvisade asylsökande till Afghanistan och Irak, Henrik Malm Lindberg, Constanza Vera-Larrucea och André Asplund.

Rapport och Policy Brief 2021:11, Trade Agreements as a Venue for Migration Governance? Potential and Challenges for the European Union, Sandra Lavenex och Tamirace Fakhoury.

Policy Brief 2021:12, The evolving policy coherence for development. Risk or opportunity for the EU as a development actor?, Anna Michalski.

Avhandlingsnytt 2021:13, Nya perspektiv på segregation: skola, psykisk hälsa och bosättningsmönster, Maria Granvik Saminathen, Sara Brolin Låftman, Petra Löfstedt, Elisabet Olme, Dany Kessel, Louisa Vogiazides, Hernan Mondani, Charisse Johnson-Singh, Mikael Rostila, Antonio Ponce de Leon, Yvonne Forsell och Karin Engström.

Kunskapsöversikt 2022:1, Exillitteratur I Sverige 1969 till 2019, Daniel Pedersen.

Kunskapsöversikt 2022:2, Migrationens påverkan på klimatanpassning och sårbarhet, François Gemenne.

Policy Brief 2022:3, Hur många kommer fly från Ukraina och vilka EU-länder kommer de söka sig till?, Mikael Elinder, Oscar Erixson och Olle Hammar.

Policy Brief 2022:4, Massflyktsdirektivet: EU:s svar på skyddssökande från Ukraina. Tillfälligt skydd – "varför", "vem", "vad", "var" och "hur", Eleni Karageorgiou och Vladislava Stoyanova.

Rapport 2022:5, Invandring och integration i svensk opinion. Hur formas värderingar och verklighetsuppfattningar?, Anders Westholm.

Rapport 2022:6, Hur gemensamma är de gemensamma EU-reglerna? Svensk asylrätt i europeiskt perspektiv, Eleni Karageorgiou och Vladislava Stoyanova.

Policy Brief 2022:7, Vilka är mest benägna att rösta i svenska lokala val?, Pieter Bevelander.

Rapport 2022:8, Nyanländas integration: En enkätstudie om språkstuderandes erfarenheter av livet i Sverige, Sara Thalberg och Linus Liljeberg.

Kunskapsöversikt 2022:9, Klimatförändringar, fördrivningar, mobilitet och migration: forskningsläget kring nuläget, framtida scenarios och policyalternativ, Mathias Czaika och Rainer Münz.

Policy Brief 2022:10, (Kommunala) insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga, Mattias Engdahl, Anders Forslund och Ulrika Vikman.

Policy Brief 2023:1, Att förstå klyftan mellan politiken för flyktingintegration och erfarenheterna av integration: Resultat från två EU-finansierade projekt, FOCUS och NIEM, Nahikari Irastorza och Sayaka Osanami Törngren.

Kunskapsöversikt 2023:2, Migration, religion och integration, Magdalena Nordin.

Policy Brief 2023:3, Lokal Migrationspolitik: Om strukturer, aktörer och processer i svenska kommuner, Jon Nyhlén och Gustav Lidén.

Rapport 2023:4, Under ytan: Hur många och vilka vill lämna sina länder för att flytta till EU och Sverige?, Mikael Elinder, Oscar Erixson och Olle Hammar.

Avhandlingsnytt 2023:5, Migration, kontroll och säkerhet i en europeisk kontext. Louise Bengtsson, Jennie Brandén, Daniel Silberstein och Teresa Quintel.

Policy Brief 2023:6, Laglig migration för arbete och studier. Möjligheter att få uppehållstillstånd i Sverige för personer som saknar skyddsbehov, Bernd Parusel.

Policy Brief 2023:7, Integrationsprocesser och traditionsförhandlingar inom religiösa samfund, Magdalena Nordin.

Policy Brief 2023:8, Ökar röstande aptiten på medborgarskap?, Pieter Bevelander, Michaela Slotwinski och Alois Stutzer.

Rapport och Policy Brief 2023:9, Etablering av nyanlända flyktingar: Effekter av en tidig och intensiv arbetsmarknadspolitisk insats, Matz Dahlberg, Johan Egebark och Ulrika Vikman.

Avhandlingsnytt 2023:10, Hinder och möjligheter för etablering på den svenska arbetsmarknaden, Andrey Tibajev.

Policy Brief 2023:11, Integration av unga ur ett flerdimensionellt perspektiv, Jan O. Jonsson.

Policy Brief 2023:12, Civilsamhällets bidrag till integration, Gabriella Elgenius.

Policy Brief 2023:13, Den reglerade invandringen och barnets bästa: En uppdatering efter Tidöavtalet.

Kunskapsöversikt 2024:1 Återvändande och (åter) integration för barn i familj.

Kunskapsöversikt 2024:2, Det andra utanförskapet: Skuggsamhället i Sverige, Zenia Hellgren.

.

8. Slutnoter

ⁱ Danmark. Fördelning på migrationstyper, per mandatperiod, tusental per år (för varje mandatperiod anges nivån för periodens första respektive sista år), 2001-2022.

Mandatperiod	2001-2005	2005-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019	2019-2022
Asylsökande	8,4 → 1,3	1,3 → 1,0	1,0 → 3,6	3,6 → 10,5	10,5 → 2,2	2,2 → 1,0
Familjeåterförenade	10,0 → 2,0	2,0 → 2,5	2,5 → 2,0	2,0 → 10,0	10,0 → 2,0	2,0 → 2,0
Summa	18,4 → 3,3	3,3 → 3,5	3,5 → 5,6	5,6 → 20,5	20,5 → 4,2	4,2 → 3,0

Källa: Danmarks statistik, 2021: 27 samt Statistikbanken.dk/20024; egna beräkningar.

ⁱⁱ Finland. Fördelning på migrationstyper, per mandatperiod, tusental per år (för varje mandatperiod anges nivån för periodens första respektive sista år), 2001-2023.

Mandatperiod	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019	2019-2023
Asylsökande	2,1 → 2,4	2,4 → 1,5	1,5 → 3,1	3,1 → 32,5	32,5 → 4,5	4,5 → 5,8 (2022)
Familjeåterförenade	0 → 0,3	0,3 → 0,4	0,4 → 5,7	5,7 → 6,0	6,0 → 11,8	11,8 → 17,5 (2022)
Summa	2,1 → 2,7	2,7 → 1,9	1,9 → 8,8	8,8 → 38,5	38,5 → 16,3	16,3 → 23,3*

Källa: Maahanmuuttovirasto.

* 2022

iii Norge. Fördelning på migrationstyper, per mandatperiod, tusental per år (för varje mandatperiod anges nivån för periodens första respektive sista år), 2001-2022.

Mandatperiod	2001-2005	2005-2009	2009-2013	2013-2017	2017-2021	2021-
Asylsökande	17,0 → 5,0	5,0 → 17,0	17,0 → 10,0	10,0 → 4,0 (2015: 32,0)	4,0 → 2,0	2,0
Familjeåterförenade	12,0 → 13,0	13,0 → 15,0	15,0 → 17,0	17,0 → 17,0 (2015: 16,0)	17,0 → 13,0	13,0
Summa	29,0 → 18,0	18,0 → 32,0	32,0 → 27,0	27,0 → 21,0 (2015: 48,0)	21,0 → 15,0	15,0

* 2015 anges också trots att det ligger mitt i mandatperioden 2013-2017 eftersom det var ett exceptionellt år.

Källa: SOPEMI, 2010; 18; SOPEMI, 2022: 18, 32; egna beräkningar.

iv Sverige. Fördelning på migrationstyper, per mandatperiod, tusental per år (för varje mandatperiod anges nivån för periodens första respektive sista år), 2002-2022.

Mandatperiod	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Asylsökande	33,0 → 27,0	27,0 → 32,0	32,0 → 81,0	81,0 → 30,0 (2015: 163,0)	30,0 → 16,0
Familjeåterförenade	46,0 → 50,0	50,0 → 65,0	65,0 → 56,0	56,0 → 63,0 (2015: 76,0)	76,0 → 44,0
Summa	79,0 → 77,0	77,0 → 97,0	97,0 → 137,0	137,0 → 106,0 (2015: 226,0)	106,0 → 60,0

* 2015 är medtaget trots att det ligger mitt i mandatperioden 2013-2017 eftersom det var ett exceptionellt år.

Källa: Migrationsverket.

Migration har sedan början av 2000-talet blivit en allt viktigare politisk fråga i de fyra nordiska länderna Sverige, Finland, Norge och Danmark. Länderna har med olika utgångspunkter, där Sverige har varit mest liberalt och Danmark har varit mest restriktivt, närmat sig varandra vad gäller migrationslagstiftningens utformning och strikthet. Detta till trots har ingen empirisk undersökning av migrationslagstiftningen som helhet i dessa fyra nära besläktade länder hittills gjorts.

Föreliggande rapport, som undersöker perioden mellan 2000 och 2022, baseras på empiriska data om de beslut som fattats på migrationsområdet och i vilken politisk och annan kontext dessa beslut tagits.

Författare till rapporten är Jonas Hinnfors, professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet och Ann-Cathrine Jungar, docent och lektor i statsvetenskap vid Södertörns högskola.

Delegationen för migrationsstudier är en oberoende kommitté som initierar studier och förmedlar forskningsresultat som underlag till framtida migrationspolitiska beslut och för att bidra till samhällsdebatten.



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

**Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17**