

Hur formas den svenska migrationspolitiken?

Henrik Malm Lindberg

I denna Policy Brief sammanfattas en kommande kunskapsöversikt av lärobokskaraktär om vad som styr och formar den svenska migrationspolitiken. Avsikten är att den ska bidra till en bättre förståelse för vilka grundläggande faktorer som formar migrationspolitiken och vad som är specifikt för Sverige samt att begripliggöra och bättre identifiera aktörer, arenor och beslutsprocesser. Detta görs utifrån data från DEMIG-databasen (Determinants of International Migration) åren 1980–2023 och utifrån korta fallstudier av fyra migrationspolitiska områden. Data visar att migrationspolitiken inte följer någon tydlig trend utan blir ömsom striktare och ömsom mer generös, men att ett tydligt restriktivt skifte äger rum omkring 2015. Detta skifte accentueras i och med Tidöavtalets beslutade och aviserade politik. En av slutsatserna är att det finns olika mönster för **olika** delar eller sakfrågor inom politiken, och dessa mönster kommer att behandlas i denna Policy Brief.

Bakgrund

Migrationspolitiken påverkar en av statens mer centrala funktioner; nämligen kontrollen över territoriet, vem som ska ges tillträde dit och under vilka villkor. Politiken formas, liksom inom andra områden, av många olika aktörer, på åtskilliga arenor och genom olika slags beslutsprocesser. Sedan 2010-talet är det en av de frågor som medborgarna rankar högst i betydelse, och som engagerar människor nästan oavsett vad man tycker. Mycket tyder också på att migrationsfrågan är polariserande, vilket inte bara gäller i Sverige, utan i stora delar av västvärlden.

Att fatta beslut inom det migrationspolitiska området är inte enkelt. Som beslutsfattare befinner man sig i ett ständigt korsdrag där starka krafter drar i olika riktning. Här finns humanitära hänsynstaganden att ta, som i sin tur understöds av internationella konventioner och åtaganden. Här finns också en ekonomisk logik där en åldrande befolkning och behov av kompetens från näringslivet kan svara mot ett behov av att rekrytera arbetskraft. Men detta kan ställas mot en oro hos en stor del av den allmänna opinionen för svårigheterna att integrera människor med andra kulturella och religiösa särdrag. Ekonomin kan också vändas till ett argument mot invandring. Vissa fackliga organisationer har pekat på oönskade effekter på arbetsmarknaden i form av sämre villkor och andra har lyft fram risken för svag (arbetsmarknads)integration. De många målkonflikterna måste hanteras när migrationslagar och andra regler utformas, samtidigt som regler och praxis för beslutsfattandet i sig också kan styra utformningen av migrationslagarna.

Syfte och frågeställningar

Syftet med denna Policy Brief är att ge beslutsfattare och praktiker en möjlighet att bättre förstå hur och varför den svenska migrationspolitiken förändras, samt vilka krafter som styr nämnda politik i olika riktning. Här diskuteras några aspekter runt migrationsregelverket som tidigare forskning också pekat på och flera av frågeställningarna har också formulerats i anslutning till befintlig kunskap. Följande frågeställningar är i fokus:

- Vilka olika beslutsarenor finns inom migrationspolitiken?
- Vilka politiska och icke-politiska aktörer påverkar och beslutar om migrationspolitiken?

- Vilka drivkrafter finns i olika riktningar, avseende förändring och kontinuitet, i politikens faktiska utformning?
- Går det att identifiera några regelbundna mönster i beslutsfattandet?

Metod och material

Studien har nyttjat befintliga data från DEMIG-databasen som samlades in fram till 2013. Kodningen har ursprungligen gjorts för att identifiera förändringar i utformningen av migrationspolitiken och huruvida detta påverkar migrationsflöden (de Haas, Natter & Vezzoli 2014; 2015).

Denna studie har fokus på Sverige och den ursprungliga DEMIG-databasen har därför bearbetats och kompletterats, varigenom smärre korrigeringar har gjorts. En slutsats som kan dras, efter bearbetningen av data, är att antalet förändringar av lagar och andra regler kring migrations- och integrationspolitiken fram till 2013 är fler än den ursprungliga DEMIG, men oftast av karaktären justeringar eller små förändringar. Tack vare kompletteringarna har data utvidgats ett knappt decennium ytterligare, till och med första halvåret 2023, vilket innebär att den kvantitativa analysen sträcker sig från år 1980 till 2023. DEMIG används i undersökningen för att beskriva de migrationspolitiska förändringarna i enlighet med följande dimensioner:

- **Riktning**, öppen eller restriktiv riktning
- **Styrka**, storleken i förändringarna över tid

Med hjälp av DEMIG kan man bedöma varje politisk åtgärd om den representerar en förändring mot mer restriktivitet (kodad +1) eller mindre restriktivitet (kodad -1). Utan att utgöra ett mer fundamentalt analysinstrument har DEMIG nyttjats för att illustrera utvecklingen vad gäller migrationspolitikens utformning och restriktivitet.

Materialet för denna studie utgörs även av fyra olika migrationspolitiska fall, vilka undersökts med hjälp av sekundärmaterial och, i förekommande fall, de offentliga utredningar som har legat till grund för besluten:

Flyktingplaceringspolitikens reformer, Regulariseringarna (dvs. när man beviljar uppehållstillstånd till en grupp migranter genom en tillfällig undantagsbestämmelse), Arbetskraftsinvandringsreformen 2008 och slutligen frågan om temporära eller permanenta uppehållstillstånd för asylsökanden. Fallstudierna belyser följande aspekter: sakfrågan och dess

behandling, konfliktlinjer mellan involverade aktörer, arenor för besluten samt vilka mönster som finns.

Resultat och slutsatser

Det finns flera kännetecken i hur migrationspolitiken utformats i Sverige över tid, vilka de centrala aktörerna och arenorna varit och hur beslutsfattandet gått till (se tabell 1). En skiljelinje går i början av 1990-talet, men utan att det finns någon skarp gräns. Innan dess så hade flera av de myndigheter som haft kontroll- eller andra funktioner inom migrationsområdet länge stort inflytande över regelsättningen. Praxis rörande flykting- och anhöriginvandring utvecklades i förvaltningen, snarare än genom riksdagsbeslut, och riksdagens roll var under denna tid begränsad till att främst legitimera redan fattade beslut och kodifiera gällande praxis. Därutöver fanns starka korporativa strukturer som berörde arbetskraftsinvandringen där partsintressen, inte minst de fackliga, både var del i beslutsfattandet om regelverken; ibland efter påtryckningar gentemot regeringen, och ibland genom att sköta tillämpningen av besluten i korporativa organ. Delvis hänger dessa särdrag ihop med att migrationsområdet var avpolitiserat fram till 1990-talet och inte föremål för starka partipolitiska konflikter. Inte heller inom väljarkåren var området särskilt högt på dagordningen.

Allt detta skulle dock förändras i början av 1990-talet. Spång (2008) pekar på den konsensus som fanns i politikens allmänna utformning mellan partierna, men att denna började brytas med 1989 års ändringar av Utlänningslagen. Därutöver (parti)politiserades också området på så sätt att riksdagen började få större utrymme, både som forum för debatt, och som arena för förhandlingar.

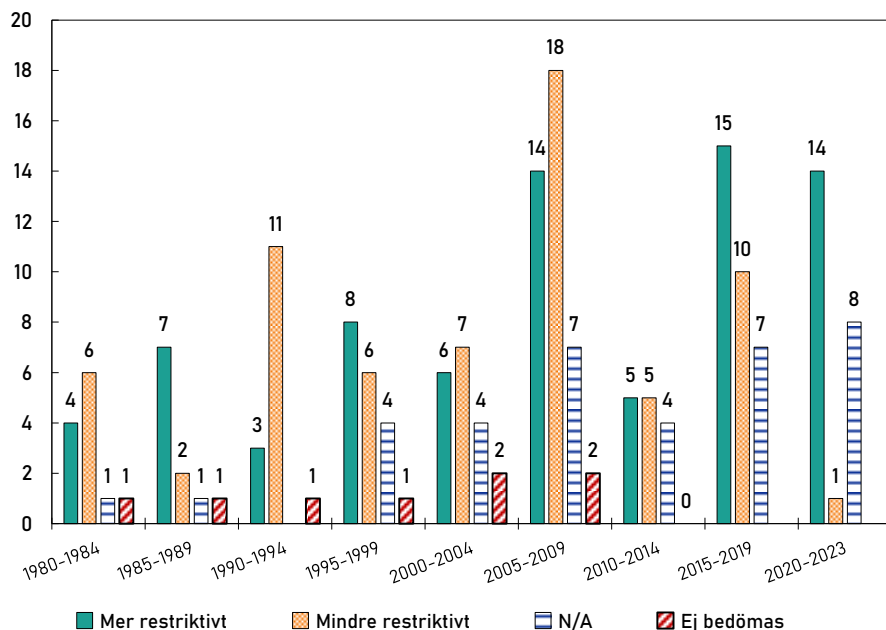
Vad har varit speciellt för Sverige över tid?

Tabell 1 Migrationspolitikens utformning, ramar och sammanhang

Efterkrigstiden fram till ca 1990	Från 1990-talet och EU-inträdet (1995)
Inga stora flyktingvågor	Flera flyktingvågor: Bosnien 1992–93, Syrien 2014–15 och Ukraina 2022
Liten internationell påverkan på svensk migrationslagstiftning	Stor EU-påverkan på svensk migrationslagstiftning, även viss internationell
Avpolitiserat (politik)område <ul style="list-style-type: none">- Lågt på väljarnas dagordning	Politisering i flera led <ul style="list-style-type: none">- Stiger på väljarnas dagordning
Pragmatiskt förhållningssätt hos partierna, avideologiserat <ul style="list-style-type: none">- Riksdagens roll liten som beslutsfattande arena- Regeringens roll stor genom olika styrmedel	Ideologisk medvetenhet på ömse sidor <ul style="list-style-type: none">Riksdagen får större roll som arena för beslut och debattRegeringens roll reduceras när vissa styrmedel tas bort
Starka myndigheter som formar regler på egen hand	Myndigheter som ifrågasätts och saknar samma befogenheter och kontroll
Korporativa strukturer och beslutsformer	Försvagade korporativa strukturer
Starka fackliga intressen som sätter regler och påverkar politiken	Näringslivet och civilsamhället stärks i relation till politiken
Litet inslag av domstolar och domstolsprövning	Ökat inslag av domstolsprövning

Den kvantitativa genomgången utgår från 185 olika registrerade förändringar av lagstiftningen på antingen nationell- eller EU-nivå eller i regeringsbeslut i form av förordningar som i sin tur kan inkludera avtal och överenskommelser med främmande land. Drygt 140 av de förändringar som registrerades i DEMIG gick i riktning mot ökad eller minskad restriktivitet.

Diagram 1. Restriktivitet och öppenhet i politiken 1980–2023



Anmärkning: **Mer** respektive **mindre** restriktivitet innebär att data kodats i den ena eller andra riktningen. **N/A** (inget värde) innebär att ingen förändring av restriktiviteten finns. **Ej bedömas** innebär att förändringen är svår att bedöma

Källa: DEMIG, egen bearbetning

Det är tydligt att politiken rört sig i tydligt restriktiv riktning de två senare perioderna, 2015–2023, men att detta inte är del av någon långsiktig trend mot mer restriktivitet. Inte heller om man rangordnar de förändringar som sker, finns någon tydlig trend. De perioder som går klarast i mindre restriktiv riktning är 2005–2009 och 1990–1994. I det förstnämnda fallet är det i hög grad en effekt av Arbetskraftsinvandringsreformen 2008. Perioden 1990–1994 utvecklas också i en mindre restriktiv riktning, främst i form av lättnader av reglerna för flyktingpolitiken, men också som en följd av EES-avtalet, vilket vidgade den fria rörligheten i Europa. Restriktiviteten åren 2015–2023, utgörs av åtskilliga skärpningar vad gäller den asylrelaterade invandringen: skärpta gränskontroller, tillfälliga och tidsbegränsade uppehållstillstånd samt begränsning av möjligheter till familjeåterförening osv. Men det skedde också en begränsning av förmåner och rättigheter för nyanlända såsom t.ex. när rätten till ekonomiskt bistånd enligt LMA togs bort för personer som har ett av- eller utvisningsbeslut genom ett riksdagsbeslut 2016.

Om vi därefter vänder oss till de fyra korta fallstudierna av olika reformer mellan 1980 och 2023 står det klart att besluten som fattas tillkommer på diametralt olika sätt, tas på olika beslutsarenor, med olika konfliktnivåer, med olika slags roller för civilsamhället respektive intresseorganisationer och besluten förankras också mycket olika i offentliga utredningar

Tabell 2 Kännetecken för fyra migrationspolitiska fall under perioden 1980–2023

	Flyktingplacerings- politiken (1985, 1994, 2019)	Regulariseringar 1990- talet, 2005, 2018	AKI 2008	Uppehållstillstånden
Huvudsaklig beslutsarena	Riksdagen	Regeringen 1990-talet och Riksdagen 2000 och framåt	Riksdagen	Regerings- initiering/Riksdagen (EU 2022)
Konflikt eller konsensus	Konflikt: Kommun vs stat	Konflikt: Partiskiljande fråga	Konflikt: Blockskiljande fråga	Mer konsensus
Civilsamhällets roll	Liten eller ingen	Stor	Liten eller ingen	Försök till påverkan
Partsintressen	Liten eller ingen	Liten eller ingen	Arbetsmarknads- parterna har stor roll	Liten eller ingen
Myndigheternas roll	Stor roll för kommunerna som påtryckare	Liten eller ingen	Viss roll	Stor roll i att identifiera kapacitetsbrist
Utredningar till grund för beslut	Omfattande	Litet eller inget	Omfattande	Varierande

Beslutsarenor och konfliktnivå

Besluten som fattas inom migrationspolitiken äger rum på åtskilliga arenor. Vi har varit inne på att riksdagens ställning stärkts. Fler beslut som tidigare fattades av regering eller myndigheter blir numer föremål för debatt och beslut i riksdagen.

När det gäller regulariseringarna som genomfördes löpande blir det tydligt hur beslutsarenorna skiftar över tid. De två första regulariseringsbesluten var rena praxisförändringar, där myndighetsbeslutet aldrig nådde riksdagens bord. Regulariseringsbesluten under 1990-talet var ändringar i förordningen, dvs något som regeringarna hade mandat att ensidigt besluta om. De två senaste fallen, 2005 och 2018 (Gymnasielagen), blev föremål för en omfattande behandling i riksdagen innan beslut kunde fattas. I dessa båda senare fall var det dessutom en påtagligt hög konfliktnivå medan de tidigare exemplen knappt debatterades alls, vare sig i riksdagen eller offentligheten.

När det gäller lagstiftningen och reglerna runt uppehållstillstånd¹ har dessa initierats av regeringen med undantag för Massflyktsdirektivets aktivering som initierades på EU-nivå. Även om det fanns en påtaglig politisk konflikt, t.ex. i fallet med Luciabeslutet, så fattades flertalet förändringar mer i konsensus, eftersom partierna har agerat utifrån plötsliga omvärldshändelser som påbjuder vissa lösningar.

I frågan om uppehållstillstånden finns en logik som har återkommit: Vid höga och snabbt växande inflöden av asylsökanden som allvarligt påverkar mottagningskapaciteten och som adresseras av inflytelserika myndigheter eller organisationer, kan en åtstramning av politiken ske på kort varsel, men i bred enighet.

Migrationspolitikens aktörer

Aktörerna på området utanför politikens krets är alltifrån intresseorganisationer, tjänstemän i förvaltningen (inte minst migrationsmyndigheterna då), och, sist men inte minst, civilsamhällets organisationer.

Till att börja med kan konstateras att själva sakfrågan är fundamental för påverkansmöjligheten, eftersom aktörerna har såväl olika incitament som olika förmåga att influera skilda beslutsprocesser. Avkorporatiseringen som

¹ Luciabeslutet 1989, Bosnienviseringen 1993, skärpningen för Irakierna 2007, Tillfälliga lagen 2015–2016 och Massflyktsdirektivets aktivering 2022

skett, dvs. avvecklingen av korporativa organ och beslutsformer, har förvisso begränsat de gamla arbetsmarknadsparternas möjligheter att påverka. Trots detta var parterna ytterst aktiva i samband med Arbetskraftsinvandringsreformen 2008 (AKI). Reglerna kring arbetskraftsmigration är fortfarande en arena där arbetsgivare och fack har både incitament och förmåga att påverka. Däremot är det tydligt att de enkla kategoriseringar som dominerat, med näringslivet som tillskyndare av en liberalisering och facket som motståndare, inte riktigt avspeglar verkligheten. Det blev tydligt under debatten i samband med AKI 2008 att det fackliga intresset var mer mångfacetterat än tidigare beskrivet, och att LO inte talade för alla fackliga organisationer (Murhem & Dahlkvist 2011).

Att civilsamhällets organisationer har agerat för att påverka beslutsfattandet i migrationspolitiken finns det gott om belegg för. Även i detta fall är det vissa frågor, regulariseringarna togs upp som ett illustrativt exempel, där organisationerna har både incitament och förmåga att agera. Ett gemensamt drag var att man fick tillträde till den politiska arenan, både den parlamentariska och regeringsarenan, genom täta kontakter med partier och politiker som kunde ta kraven vidare i riksdagsdebatter och i regeringsförhandlingar (Johannesson & Weinryb 2020a, b). Med detta sagt finns också försök till påverkan vid fler tillfällen, t.ex. under det stora flyktningmottagandet 2015, där regler omstöpts i motsatt riktning än vad ovan nämnda organisationer ville.

I fallet med myndigheter och tjänstemän finns belegg från tidigare forskning att de kan spela stor roll. Mycket talar för att den gamla svenska modellen med (migrations)myndigheter som självständigt formar regelverk, genom bl.a. praxis, har försvagats och att nämnda myndigheter är mer ifrågasatta än tidigare. Riksdagen har blivit en viktigare arena för beslutsfattande men myndigheter och tjänstemän har fortfarande ett visst inflytande via andra kanaler. I frågan om uppehållstillstånd och hanteringen av olika större inflöden av asylsökanden finns alltid en stark länk där kommuner, (migrations)myndigheter och tjänstemän kan ge regeringen inblick i kapacitetsläget och hur stora brister som upplevs finnas. När det gäller flyktningplaceringspolitiken har några specifika aktörer, särskilt vissa kommuner, starka intressen och skaffade sig stora möjligheter att påverka politiken.

Policyrelevans och avslutande kommentar

Om man vill förstå hur beslutsfattandet går till inom migrationspolitiken finns inte en utan **flera** logiker eftersom frågornas karaktär ser diametralt olika ut inom politikområdet. När det gäller själva (migrations)politikens utformning kan man notera att flera av de sanningar som gällde fram till mitten av 2010-talet inte längre gäller då en stor omprövning av politiken skett. Om migrationsforskningen då försökte förklara varför Sverige var olik andra länder, är uppgiften nu att försöka förklara varför så ej längre är fallet.

Den kanske mest fundamentala drivkraft för migrationspolitiken som finns för beslutsfattare att adressera framöver är, troligen, den europeisering som sker. Fler och fler beslut formas på EU-nivån med bäring för Sverige på olika sätt. Vad som också är tydligt är hur beslutsfattare inom migrationspolitiken i allt högre grad använder sig av Whole of Government-ansatsen (Vara et al. 2023). Detta innebär att den svenska migrationspolitiken länkas ihop med andra områden och att beslutsfattare börjar att agera över departements- och myndighetsgränser för att åstadkomma resultat. Riktningen för den förda politiken tycks sedan 2015 gå åt ett tydligt restriktivt håll. Men om det finns något vi kan lära av historiken på området är det bl.a. att omvärldsförändringar, ekonomisk logik och ideologiska vindkantringar gång på gång ställer den förda politiken på ända – varpå den tar av i en ny riktning.

Referenser

DEMIG (2024) DEMIG-data 1980–2023 korrigerad version, Delegationen för Migrationsstudier.

de Haas, H. & Natter, K. & Vezzoli, S. (2014) *Compiling and coding migration policies. Insights from the DEMIG POLICY database*. IMI Working Paper Series 87. Oxford: International Migration Institute, University of Oxford.

de Haas, H. & Natter, K. & Vezzoli, S. (2015) *Conceptualizing and measuring migration policy change*, *Comparative Migration Studies*, 3 (1), 15.

Johannesson, L. & Weinryb, N. (red) (2020a) *Civilsamhället och asylpolitiken, del 1: Vittnesseminarium om Påskuppropet och Flyktingamnesti 2005*, Förvaltningsakademien, Södertörns högskola.

Johannesson, L. & Weinryb, N. (red) (2020b) *Civilsamhället och asylpolitiken, del 2 – Vittnesseminarium om civilsamhällets engagemang för uppehållstillstånd för ensamkommande flyktingungdomar, 2015–2018*, Förvaltningsakademien, Södertörns högskola.

Murhem, S. & Dahlkvist, A. (2011) *Arbetskraftsinvandring och egenintresse – Arbetsmarknadens parter och liberaliseringen av det svenska regelverket för arbetskraftsinvandring* *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 17 (3), hösten 2011, s. 37–51

Spång, M. (2008) *Svensk invandringspolitik i demokratiskt perspektiv*. Current Themes in IMER Research 8, Malmö högskola.

Vara, J. S., Andrade, P. G., & Molnár, T. (2023). *The Externalisation of EU Migration Policies in Light of EU Constitutional Principles and Values: Reconciling the Irreconcilable? An Introduction to the Special Section*. *European Papers—A Journal on Law and Integration*, 2023 (2), 901–904.

Hur formas den svenska migrationspolitiken?

Henrik Malm Lindberg

Delmi Policy Brief 2024:4
Stockholm 2024
ISBN 978-91-89701-67-0

Författarna ansvarar själva för innehåll, slutsatser och
policyrekommendationer

