

Migrationslagstiftning i Norden

Ett restriktivt skifte

Jonas Hinnfors och Ann-Cathrine Jungar

I denna Policy Brief sammanfattas en omfattande empirisk studie som adresserar migrationens stigande politiska betydelse i de nordiska länderna Sverige, Finland, Norge och Danmark. I Delmi Rapport 2024:3 *Migrationslagstiftning i Norden - Ett restriktivt skifte* jämförs hur dessa länder har ändrat sina migrationslagar, med fokus på asylsökande, familjeåterförening och arbetskraftsinvandring från länder utanför EU. Den visar att lagarna generellt har blivit mer restriktiva, särskilt när partier från den radikala högern fått mer makt eller påverkat regeringens politik. Studien lyfter fram förändringarna i lagstiftningen och dess relation till politiska partiers framgångar samt migrationsnivåer. En huvudslutsats är att de nordiska ländernas migrationspolitik har blivit strängare under de senaste årtiondena.

Bakgrund

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 närmast sig varandra vad gäller migrationslagstiftningens utformning, det vill säga asyl- och flyktinginvandring; familjeåterföreningsinvandring; arbetsmarknads-

invandring från utanför EU. Integration behandlas inte i denna rapport, ej heller intern EU-mobilitet.

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. Därför är en jämförande fallstudie lämplig.

Eftersom en översikt saknats över migrationslagstiftningens utveckling, där alla stora invandringstyper tas upp samtidigt under en så pass lång tidsperiod som sedan 2000-talets början bidrar denna forskning till kunskapsutvecklingen. Ett huvudresultat i studien är att förändringarna främst har gått i en restriktiv riktning med syfte att minska invandringen och att detta främst har skett när så kallade populistiska radikala högerpartier dels har vuxit sig starka i parlamenten, dels har fått inflytande över regeringars politik.

Syfte och frågeställningar

Syftet med studien som sammanfattas i föreliggande Policy Brief 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.

Den övergripande frågan är:

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

I rapporten diskuteras de politiska besluten om migrationslagstiftning även i relation till ett antal aspekter som lyfts fram i tidigare forskning och som 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?

Utöver de tre aspekterna ovan berör rapporten även, där så är lämpligt, EU-lagstiftning.

Rapportens ambition är inte att förklara och etablera orsakssamband mellan olika faktorer och den faktiska lagstiftningens utformning. Till det räcker inte data. En beskrivande analys kan dock vara värdefull för fortsatt forskning även om rapporten i sig inte fastställer kausaliteten i de samband som identifieras.

Metod

Rapporten fokuserar på migrationslagstiftning, det vill säga 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. Integrationspolitik diskuteras inte, förutom när integrationskrav som exempelvis kunskap i mottagarlandets språk, sedvänjor och historia har byggts in som krav för att få uppehållstillstånd (då inkluderas det i studien som en del av migrationslagstiftningen). Ytterligare en gränsdragning är att rapporten fokuserar på formella lagstiftningsbeslut, men inte på deras genomförande eller effekter på individer och samhälle.

Rapportens huvudfråga är om migrationspolitiken blivit mer liberal eller restriktiv, utifrån kriterier som påverkar potentiella migranter. Detta inkluderar regler för asylsökande, familjeåterförening och arbetskraftsinvandring, samt krav för förlängt uppehållstillstånd och tillgång till förmåner. Slutligen är det vanligt att aspekter på gränskontroll tas med – såväl extern vid gränsen som intern via olika slags system för att bevaka att de som befinner sig i landet gör det legalt.

Statistik om migrationsnivåer är dessvärre svåröverskådlig med olika mått och sätt att strukturera statistiken mellan länderna. Därför inkluderar rapporten enbart statistik som rör asyl (antalet asylsökande per år) och familjeåterförening (antalet beviljade ansökningar om familjeåterförening). I båda fallen rör alltså statistiken 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 utgår rapporten i viss uträkning från OECDs landrapporter, data sammanställt av NIM (Nordic Institute for Migration)

anpassat för nordiska förhållanden samt, i förekommande fall, författarnas egna kompletteringar via sekundärkällor.

Resultat

Asyl- och flyktinglagstiftningen samt lagarna vad gäller familjeåterförening har skärpts i samtliga nordiska länder. Sedan början av 2000-talet har Danmark och Norge lett denna utveckling genom att bland annat knyta migrationslagstiftningen till vissa specifika integrationsmål.

Danmarks omsvängning till en avsevärt mer restriktiv politik skedde 2001 då en center-högerregering fick regeringsmakten med Dansk Folkeparti som stödparti. Det blev inledningen till en lång rad restriktiva reformer. Norges migrationsrestriktiva vändning skedde även den 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 det 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 det tidigare funnits ett brett politiskt stöd för den liberala migrationspolitiken, markerade ankomsten av 160 000 flyktingar under 2015 en avgörande vändpunkt. Detta ledde till att migrationslagstiftningen skärptes avsevärt. Besluten föregicks även av att Sverigedemokraterna hade gjort ett rekordval 2014 vilket 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. Detta redovisas i Tabell 1 nedan, som även ger en överblick över resultatet för rapportens preciserade frågeställningar.

Tabell 1 Översikt, migrationslagstiftning utifrån studiens forskningsfrågor: 1. Har ett högerradikalt parti* direkt påverkan på regeringspolitik? 2. De högerradikala partiernas (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].

I relation till rapportens preciserade forskningsfrågor så 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 hotat andra partier som får incitament att förhålla sig till utmanaren. Däremot har liberalare migrationslagstiftning för de övriga partierna när ett populistiskt radikalt högerparti hotar dem endast erbjudits vid ett tillfälle, nämligen i Sverige under mandatperioden 2010-2014.

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 under mandatperioden 2007-2011.

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.

En observation är att, trots att de studerade länderna 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 men 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.

Avslutande kommentar

I den mån det finns någon samvariation mellan migrationslagstiftningens utveckling i striktare riktning och de aspekter som har kartlagts i studien så är det att de tidigare etablerade nordiska partierna gradvis har kommit att genomföra restriktiv migrationslagstiftning i takt med att invandringskritiska partier har 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. Vilka kausala mekanismer som ligger bakom förändringarna kan vi dock inte slå fast. Det får framtida forskning problematisera.

Migrationslagstiftning i Norden

Ett restriktivt skifte

Jonas Hinnfors och Ann-Cathrine Jungar

Delmi Policy Brief 2024:3
Stockholm 2024
ISBN 978-91-89701-63-2

Författarna ansvarar själva för innehåll, slutsatser och
policyrekommendationer

