

ANTONINA BAKARDJIEVA ENGELBREKT, LARS OXELHEIM  
& THOMAS PERSSON (REDAKTÖRER)

# Arbetslöshet, migrations- politik och nationalism – hot mot EU:s sammanhållning?

EUROPAPERSPEKTIV 2012

ÅRSBOK FÖR EUROPAFORSKNING INOM  
EKONOMI, JURIDIK OCH STATSKUNSKAP

SANTÉRUS  
FÖRLAG

## NÄTVERK FÖR EUROPAFORSKNING

De svenska universitetens institutioner för juridik, statskunskap och ekonomiska ämnen samarbetar i tre nätverk för Europaforskning. Dessa arrangerar gemensamma arbetsmöten för behandling av pågående forskning. Samarbetet syftar till att bättre utnyttja nationella resurser och internationella kontakter. Härtill kommer uppgiften att göra viktiga forskningsresultat tillgängliga på svenska för en bredare allmänhet. Publiceringen av Europaperspektiv är ett led i denna senare strävan.

Nätverket för Europarättsforskning leds av Antonina Bakardjieva Engelbrekt vid Juridiska institutionen vid Stockholms universitet.

Nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen leds av Lars Oxelheim vid Institutet för Ekonomisk Forskning vid Lunds universitet.

Ordförande i styrelsen för Nätverket för Europaforskning i statskunskap är Thomas Persson vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. Närmare information om verksamheten finns på nätadressen <http://europaperspektiv.se>, från vilken det även finns länkar till respektive nätverks hemsida:

Juridik – <http://www.juridicum.su.se/nef/>

Statskunskap – <http://www.snes.se/>

Ekonomi – <http://www.snef.se/>

Varning! All kopiering ur denna bok är enligt upphovsrättslagen förbjuden utan skriftligt tillstånd från förlaget. Detta förbud gäller även för undervisningsbruk.

ISSN 1403-3879

ISBN 978-91-7359-050-1

© 2012 Respektive författare/Santérus Förlag

Omslagsidé: Sven Bylander, London, England

Inlaga: Santérus Förlag

Santérus Förlag ger också ut böcker under förlagsnamnet

Santérus Academic Press Sweden

[info@santerus.se](mailto:info@santerus.se)

[www.santerus.se](http://www.santerus.se)

Tryck: Tallinna Raamatutrükikoda, Estland 2012

# Innehåll

Förord • 7

Inledning • 11

*Eskil Wadensjö*

Nationell migrations-, arbetsmarknads- och socialpolitik som utmaning för den europeiska sammanhållningen • 25

*Peo Hansen*

I dynamiken mellan marknad och murar – EU:s migrationspolitik och den sociala sammanhållningen i Europa • 51

*Petra Herzfeld Olsson*

EU:s framväxande regelverk om arbetskraft från tredjeland – en splittrad union på villovägar • 79

*Per Skedinger*

Minimilöner i EU – särlösningar eller gemensam reglering? • 113

*Andreas Inghammar*

Rörlighet på bakgården – EU-gemensam reglering av papperslösa arbetstagare och deras arbetsgivare • 147

*Lisa Pelling*

Migration och utveckling – målkonflikter och motsättningar i försöken att skapa en sammanhållen EU-politik • 175

*Hedvig Bernitz*

Anhöriginvandring – kan en sammanhållen EU-politik byggas utifrån unionsmedborgarskapet? • 205

*Jens Rydgren*

Radikal högerpopulism – ett hot mot EU:s sammanhållning i spåren av den ekonomiska krisen? • 231

*Matz Dahlberg*

Påverkar den ökade etniska mångfalden välfärdspolitiken och sammanhållningen inom EU? • 259

Presentation av författare och redaktörer • 281

# Förord

I det så kallade Stockholmsprogrammet – den plan för åtgärder på området rättvisa, frihet och säkerhet som EU:s stats- och regeringschefer enades om under det svenska ordförandeskapet hösten 2009 – slogs bland annat fast att EU skall upprätta ett gemensamt asylsystem senast 2012. Ledstjärnan för arbetet med att harmonisera den europeiska asyl- och migrationspolitiken är solidariteten mellan medlemsländerna. Stockholmsprogrammet poängterar särskilt vikten av ett delat ansvar för att inrätta ett humant och effektivt system för att hantera asylströmmar.

Verkligheten speglar dock en annan utveckling. I kölvattnet av den arabiska våren har ledande europeiska politiker varnat för massinvandring från Nordafrika och Mellanöstern samtidigt som medlemsländerna träder om hur flyktingmottagandet skall fördelas. Av de drygt 135 000 flyktingar som under första halvåret 2011 anlände till Europa tog sex medlemsländer hand om hela tre fjärdedelar av asylansökningarna. Den bristande sammanhållningen i agerandet mellan medlemsländerna har fått EU-kommissionär Cecilia Malmström att reagera, men det är svårt att frammana solidaritet.

Reaktionen hos många av EU:s medlemsländer har i stället varit att skärpa gränskontrollerna och öka bevakningen. På farvattnen utanför Europas kuster utspelar sig mänskliga tragedier när flyktingbåtar förliser och många människor mister livet. Bland dem som lyckas ta sig till Europa hamnar många i överfulla flyktingläger eller häkten och tvingas ofta leva under odrägliga förhållanden. Istället för att sträva mot en gemensam asyl- och migrationspolitik tycks motsättningarna mellan länderna tvärtom öka och de nödställda får betala priset för oenigheten.

Även kring de regler som rör arbetskraftsinvandringen råder stora skillnader mellan EU:s medlemsländer, trots att Europa har en åld-

rande befolkning och ett långsiktigt behov av invandrad arbetskraft. Den demografiska utmaningen faller lätt i skymundan av den allvarliga ekonomiska kris som EU nu genomgår. Flera länder i eurozonen har drabbats av akuta statsfinansiella problem och den gemensamma valutan, euron, är hotad till sin existens. Massiva räddningsinsatser och smärtsamma besparingsprogram genomförs, regeringar faller och arbetslösheten stiger. Omfattande folkliga protester utspelar sig på Europas gator och torg, samtidigt som krisen utgör grogrund för nationalistiska och främlingsfientliga strömningar. Den europeiska solidariteten är satt på hårda prov.

Den alarmerande utvecklingen på migrationspolitikens område sker således samtidigt som EU genomgår sin kanske värsta kris någonsin. Hur pass väl står sig den europeiska sammanhållningen i dessa tider av kris? Kan unionens medlemsländer enas om en gemensam asyl- och migrationspolitik samtidigt som arbetslösheten stiger och nationalismen frodas? Eller riskerar den nuvarande krisen att undergräva solidariteten mellan medlemsländerna och med de människor som befinner sig i nöd? Den här boken bidrar till debatten om en av Europas stora framtidsfrågor: den europeiska migrationspolitikens utformning. Ekonomer, jurister och statsvetare ger i nio olika bidrag sin syn kring detta centrala spörsmål.

Detta är den femtonde årgången av årsboken Europaperspektiv, som ges ut gemensamt av de tre nätverken för Europaforskning i ekonomi, juridik och statskunskap vid de svenska universiteten. Som företrädare för vart och ett av dessa nätverk har undertecknade fastställt bokens tema, valt ämnen och författare och därefter redaktionellt arbetat för att göra årsboken till en sammanhållen tvärvetenskaplig publikation för en bredare läsekrets.

På ett praktiskt plan har arbetet hållits samman av redaktionssekreterare Moa Mårtensson vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Bokens uppläggning diskuterades med författarna i Mölle den 17 maj 2011 i anslutning till det ekonomiska nätverkets årligen återkommande forskningskonferens.

Stockholm, Lund och Uppsala i januari 2012

*Antonina Bakardjieva Engelbrekt   Lars Oxelheim   Thomas Persson*

# Inledning

Det brukar hävdas att Europeiska unionen går stärkt ur sina kriser. Men frågan är om detta gäller även för den allvarliga kris som EU nu går igenom? Flera länder inom eurozonen har drabbats av akuta skuldkriser och närmast sig statsfinansiell bankrott. Den gemensamma valutans existens är hotad och varje räddningsinsats har hittills visat sig vara otillräcklig. José Manuel Barroso, EU-kommissionens ordförande, hävdade under hösten 2011 i ett uppmärksammat tal inför Europaparlamentet att ”vi står inför den största utmaning unionen någonsin sett”. Samtidigt växer motsättningarna mellan länderna inom unionen.

Krisen drabbar länderna olika hårt och hotar sammanhållningen i EU. I dess spår växer sig nationalistiska och främlingsfientliga opinioner allt starkare. På migrationspolitikens område utmanas unionens grundläggande principer om fri rörlighet och gemensamma yttre gränser. Inför ett ödesmättat toppmöte mellan EU:s stats- och regeringschefer i december 2011 höll exempelvis Frankrikes president Nicolas Sarkozy ett linjetal i den sydfranska staden Toulon där han menade att Schengenavtalet – som garanterar fri rörlighet mellan länderna och gemensamma yttre gränser – måste omprövas. ”Ett Europa som tillämpar principen om fri rörlighet internt och inte kontrollerar sina yttre gränser kan inte bestå”, hävdade Sarkozy.

För de länder som drabbats värst av den ekonomiska krisen väntar omfattande nedskärningar i välfärden samtidigt som arbetslösheten når nya rekordnivåer. Enligt EU:s egen statistikbyrå, Eurostat, steg arbetslösheten i Spanien i slutet av 2011 till hela 22,8 procent och

i Grekland till 18,3 procent. Bland spanska ungdomar under 25 år går nästan varannan – 48,9 procent – utan arbete. Situationen är allvarlig för en hel ungdomsgeneration i Europa som riskerar att fastna i arbetslöshet. Samtidigt har arbetslösheten fallit i tolv av EU:s tjugosju medlemsländer jämfört med samma tidpunkt året innan. I eurozonen är i slutet av 2011 arbetslösheten 10,3 procent och i EU som helhet 9,8 procent. Vi ser med andra ord ett Europa där den sociala sammanhållningen är hotad och den europeiska solidariteten utsätts för hårda prov.

Trots de svåra problemen på Europas arbetsmarknad symboliserar EU alltjämt för många människor utanför unionen hoppet om en bättre framtid. Under det första halvåret 2011 – mitt under den arabiska våren i Nordafrika och Mellanöstern – sökte 135 000 personer asyl i något EU-land, en ökning med 14 procent jämfört med motsvarande tidpunkt året innan. Men ansvaret är ojämnt fördelat mellan medlemsländerna. Över 75 procent av asylansökningarna under denna period gjordes i sex av unionens medlemsländer: Frankrike, Tyskland, Belgien, Storbritannien, Sverige och Italien. Medlemsländerna har inte kunnat enas om gemensamma regler för asyl- och flyktingpolitiken. *Dublinförordningen*, som kommissionen föreslog 2008, syftade till bland annat gemensamma regler för asylansökningar, mottagande och skyddsgrunder, men regelverket har mer karaktären av minimilagstiftning och länderna bestämmer i stor utsträckning själva över invandringen.

Asyl- och flyktinginvandringen utgör emellertid bara en liten del av migrationen till Europa. Många söker sig till unionen i huvudsak för arbete eller studier, eller för att förenas med sina anhöriga som redan finns i EU. Sammanlagt stod nettoinflödet av migranter enligt Eurostat för 62 procent av befolkningsökningen i unionen under 2010, motsvarande 854 000 personer. Därutöver finns också många människor som vistas i Europa utan att tillhöra någon av dessa kategorier, ibland betraktade som papperslösa eller illegala, men som hellre bör benämnas irreguljära migranter. Även villkoren för de irreguljära migranterna är omstridda bland unionens medlemsländer. De utnyttjas ofta som billig arbetskraft och tvingas arbeta och leva under svåra förhållanden, ofta helt utan socialt skyddsnet



Frågan om arbetskraftsinvandringen – oavsett om den är reguljär eller inte – är också en av EU:s stora framtidsfrågor eftersom unionen har att hantera ett mer långsiktigt demografiskt problem. Europa har en åldrande befolkning och på sikt kommer länderna inom unionen att behöva ett stort inflöde av arbetskraft. Enligt kommissionens egna beräkningar kommer EU:s arbetskraft att minska med cirka 50 miljoner personer fram till 2060. EU:s framtidsagenda *EU 2020* syftar därför bland annat till att öka sysselsättningen inom unionen, men det räcker inte. Det behövs också arbetskraft utifrån. År 2010 fanns i EU-länderna i genomsnitt 3,5 personer i arbetsför ålder (20–64 år) för varje person 65 år eller äldre. Fram till år 2060 förväntas denna siffra minska till mellan 1,7 och 1 person. Trots att den nuvarande krisen skapar massarbetslöshet bland européerna har unionens ledare samtidigt att ta hänsyn till ett kraftigt ökat behov av arbetskraft på längre sikt.

Den nuvarande krisen ställer således den migrationspolitiska utmaningen på sin spets. I takt med stigande arbetslöshet i Europa har politiker i ett antal medlemsländer angivit krisen som skäl för att begränsa arbetskraftsinvandringen, införa hårdare gränskontroller och föra asyl- och flyktingpolitiken i en mer restriktiv riktning. Den här boken reser den avgörande framtidsfrågan om dynamiken mellan arbetslöshet, migrationspolitik och nationalism i EU. Riskerar denna dynamik, i kombination med den ekonomiska krisen, att skapa nya allvarliga hot mot EU:s sammanhållning? Vilka konsekvenser har den stigande arbetslösheten och de växande främlingsfientliga och nationalistiska strömningarna för migrationspolitiken i Europa? Klarar EU att hantera de motsättningar som följer av att vissa medlemsländer trappar upp sin argumentation för nationella särlösningar istället för en gemensam politik? Kan EU enas om ett gemensamt regelverk kring arbetskraftsinvandringen som förmår lindra unionens långsiktiga demografiska underskott? Eller riskerar de akuta ekonomiska problem som Europa nu drabbats av att undergräva möjligheterna att enas om en gemensam migrationspolitik? Hotar nationalismen att undergräva solidariteten och så split mellan Europas länder i denna för unionen helt avgörande framtidsfråga? Dessa är några av de frågeställningar som *Europaperspektiv 2012* – den femtonde årgången av årsboken – behandlar.

Boken bidrar till debatten om EU:s migrationspolitik i ljuset av den ekonomiska krisen och den stigande arbetslösheten. Utmaningarna på arbetsmarknadens område är nära sammankopplade med spänningarna mellan länderna på migrationspolitikens område. I takt med att konkurrensen på EU:s arbetsmarknad hårdnar påverkas också inställningen till Schengenområdets gemensamma gränser och regleringen av arbetskraftsinvandringen. Risken är att EU bygger murar utåt och försvårar den fria rörligheten inom unionen. Situationen för tiotusentals utsatta migranter riskerar då att försämrats ytterligare. Utvecklingen inom dessa områden sker samtidigt mot bakgrund av stegrad nationalism och främlingsfientlighet som bidrar till ökad splittring mellan EU:s medlemsstater.

EU har dock under lång tid strävat efter att åstadkomma en gemensam migrationspolitik, vilket bland annat Lissabonfördraget är ett uttryck för, där asyl- och migrationspolitiken gjordes till föremål för majoritetsomröstning i ministerrådet och det uttryckligen sägs att EU skall ”utarbета en gemensam politik för asyl, invandring och kontroll av de yttre gränserna som grundar sig på solidaritet mellan medlemsstaterna och som är rättvis för medborgare i tredjeländer”. I finska Tammerfors antogs 1999 av EU:s stats- och regeringschefer ett fem-årigt arbetsprogram för det rättsliga och inrikespolitiska området, det så kallade *Tammerforsprogrammet*, som bland annat omfattar asyl- och migrationsfrågor. Därefter följde det så kallade *Haagprogrammet* 2004, som bland annat innebar att ett gemensamt asylsystem skulle utvecklas till 2010. Programmet löpte ut i december 2009 och ersattes då av det så kallade *Stockholmsprogrammet*, som beslutades under det svenska ordförandeskapet hösten 2009.

Målet med EU:s migrationspolitik är att harmonisera och fördjupa samarbetet mellan medlemsländerna för att säkerställa en långsiktig hållbar politik som bland annat värnar om asylrätten, underlättar rörligheten över gränser, främjar arbetskraftsinvandring och som tar hänsyn till migrationens utvecklingseffekter. Stora skillnader kvarstår emellertid mellan medlemsländerna på dessa områden. Sedan några år tillbaka arbetar EU-kommissionen med en översyn av asylmottagningsdirektivet, Dublin- och Eurodacförordningen, samt skyddsgrunds- och asylprocedurdirektivet. För att underlätta

arbetskraftsinvandring har EU bland annat antagit det så kallade blåkortsdirektivet, som syftar till att förbättra möjligheterna till arbetskraftsinvandring för högutbildade personer från länder utanför EU, antagit ett direktiv om enhetligt uppehållstillstånd för arbete (*single permit*), som syftar till att underlätta för människor som kommer till EU för att arbeta, samt även föreslagit ett så kallat säsongsarbetardirektiv, som reglerar villkoren för säsongsarbetare från tredjeländ.

Även om utvecklingen har gått mot en ökad harmonisering inom migrationspolitiken återstår mycket arbete. Den kris som drabbat den europeiska ekonomin med dess allvarliga följdverkningar, inte minst i form av stigande arbetslöshet, riskerar att undergräva sammanhållningen inom unionen. Frågan är om EU-länderna förmår ta ytterligare steg mot en gemensam migrationspolitik eller om solidariteten är satt ut spel? Europaperspektiv 2012 handlar om denna för unionen helt avgörande fråga.

I bokens första kapitel beskriver *Eskil Wadensjö* sambanden mellan de olika faktorer som utmanar EU-ländernas sammanhållning på migrations- och arbetsmarknadspolitikens områden. Europa genomlever inte bara en, utan två, kriser, framhåller Wadensjö, en långsiktig och en kortsiktig. På kort sikt måste den akuta ekonomiska och finansiella krisen hanteras, med åtgärder som minskar statsskulderna och budgetunderskotten i de utsatta länderna. Åtgärderna kommer dock medföra att arbetslösheten i Europa stiger från redan rekordhöga nivåer och vissa medlemsländer har redan svarat med åtgärder som syftar till att minska arbetskraftsinvandringen och ge de egna medborgarna företräde till arbetsmarknaden. EU:s sammanhållning utmanas av nationella särlösningar.

I något längre tidsperspektiv väntar även en demografisk kris. EU-länderna har åldrande befolkningar och stigande pensions-, äldreomsorgs- och vårdkostnader ska betalas av ett allt mindre antal aktiva i arbetskraften. För att klara den långsiktiga krisen utan dramatiska skattehöjningar eller försämringar av välfärden, måste andelen sysselsatta öka. Här menar Wadensjö att arbetskraftens rörlighet inom EU och migration från länder utanför unionen utgör viktiga delar av lösningen, tillsammans med åtgärder som ökar sysselsättningen genom att exempelvis tidigarelägga ungdomars inträde

i arbetslivet, höja det kvinnliga förvärvsdeltagandet, höja pensionsåldern eller förlänga arbetstiden. I strid med vad som ofta hävdas visar en omfattande forskning att invandringens sammanlagda effekter på löner och sysselsättning i mottagarländerna är små, och att det till och med är oklart om de är positiva eller negativa. Effekterna på den offentliga sektorns finanser skiljer sig dock åt mellan olika former av invandring, såsom arbetskraftsinvandring, flyktinginvandring och anhöriginvandring. Arbetskraftsinvandring ökar vanligen andelen sysselsatta i mottagarlandet och lämnar ett nettobidrag till den offentliga sektorn. Ändå har EU-länderna hittills inte kunnat föra en samstämd politik kring arbetskraftsinvandring från länder utanför unionen. I flyktingpolitiken och vad gäller anhöriginvandringen står EU-länderna ännu längre ifrån varandra.

Wadensjös övergripande slutsats är att EU:s gemensamma arbetsmarknad lämnar ett viktigt bidrag till den ekonomiska utvecklingen i medlemsländerna. Åtgärder för att motverka den ekonomiska krisen bör därför inte göras ur ett så kortsiktigt perspektiv att den gemensamma arbetsmarknaden hotas och den långsiktiga krisen förvärras. På den nationella politiska nivån bör det föras en hållfast politik för att socialförsäkringssystemen ska fungera för de grupper som är särskilt utsatta under den kortsiktiga krisen. Till dem hör de arbetslösa EU-medborgarna, men också de arbetskraftsmigranter som har en svag ställning på arbetsmarknaden och som EU är beroende av för sin framtida ekonomiska utveckling.

I bokens andra kapitel spårar *Peo Hansen* de politiska och ekonomiska drivkrafterna bakom EU:s migrationspolitik. Han beskriver en migrationsregim som i den ekonomiska krisens spår ger kolliderande nationella intressen tydligare genomslag. I den gemensamma politiken läggs allt större vikt vid "cirkulär migration". Migranter ska ges flexibla anställningar, temporära arbets- och uppehållstillstånd och uppmuntras att återvända till sina ursprungsländer när efterfrågan på deras arbetskraft minskar.

En grundläggande drivkraft bakom denna politik har enligt Hansen varit EU:s nyliberala politiska inriktning. Den har inneburit, menar han, en alltmer avreglerad gemensam arbetsmarknad, präglad av urholkad arbetsrätt, försvagat fackligt inflytande, tillfälliga anställ-

ningar och låglönekonkurrens. Sådana arbetsmarknadsförhållanden leder till en ökad efterfrågan på såväl reguljär som irreguljär migrantarbetskraft, som ställer lägre krav på löner och arbetsvillkor. En andra drivkraft bakom unionens migrationspolitik har varit Europas demografiska utmaning. Under 1990-talets slut ledde den EU att ställa om från sin dåvarande ”nollinvandringspolitik” till en politik för kraftigt ökad arbetskraftsinvandring från länder utanför unionen. Hansen identifierar dessutom en tredje drivkraft, som har fått ökad sprängkraft under den ekonomiska krisen. Runt om i Europa ökar stödet för extremhögern, och detta har lämnat avtryck i såväl EU-kommissionens som medlemsstaternas agerande på migrationsområdet. De yttre gränskontrollerna stärks och retoriken om hårdare tag mot den ”illegala invandringen” trappas upp.

Hansen frågar vilka konsekvenser den förda politiken får för medborgare och migranter på Europas arbetsmarknad, och för EU:s sammanhållning. Han framhåller att migranternas sociala rättigheter har blivit den europeiska migrationspolitikens blinda fläck. Fram växer en regim där arbetskraftsinvandring upphör att vara liktydigt med en rörelse in i en medborgerlig rättighetsgemenskap. Under den ekonomiska krisen ökar de socio-ekonomiska spänningarna inom EU och i vissa medlemsländer ifrågasätts även migrerande EU-medborgares sociala rättigheter. Den negativa spiralen mellan marknad och murar hotar i förlängningen Europas sociala sammanhållning. Lösningen, menar Hansen, ligger i att åter föra upp frågan om reella mänskliga och medborgerliga rättigheter högt på EU:s migrationspolitiska dagordning.

Hur ser då arbetskraftsinvandrarernas rättsliga ställning ut i dagens EU? I bokens tredje kapitel analyserar *Petra Herzfeld Olsson* EU:s framväxande regelverk för arbetskraftsinvandring från länder utanför unionen. EU-kommissionens utgångspunkter i arbetet med det gemensamma regelverket var att medlemsländernas olika system för arbetskraftsinvandring skulle ersättas med ett gemensamt, förenklat system, där olika kategorier av arbetstagare skulle likabehandlas och erbjudas vägar till permanent status. Det skulle vara enkelt och attraktivt att komma till EU för att arbeta.

Herzfeld Olsson konstaterar dock att ambitionen att åstadkomma ett sammanhållet regelverk fick ge vika under de förhandlingar som

följde. Olika regler kom att föreslås för olika kategorier av arbetstagare. Det ramdirektiv som godkändes 2011 kräver att arbetstagare från tredjeland ska likabehandlas med inhemska arbetstagare bland annat vad gäller lön, arbetsvillkor och social trygghet. Herzfeld Olsson framhåller dock att medlemsstaterna får göra betydande undantag från dessa regler, och att inget stadgas om arbetstagarens möjligheter att ta med sin familj eller uppnå permanent status i EU. Flera arbetstagargrupper undantas från ramdirektivets tillämpningsområde. Högkvalificerade arbetstagare ges istället långtgående rättigheter genom det så kallade EU-blåkortet, Blåkortsinnehavare erbjuds bland annat möjlighet att ta med sin familj, förnya sitt tillstånd och uppnå permanent status i EU. Genom två olika direktivförslag om företagsinterna förflyttningar och säsongarbete, undantas ytterligare två grupper från ramdirektivet, men får en betydlig svagare rättslig ställning. Särskilt utsatta är säsongarbetarna, som inte tillerkänns likabehandling när det gäller lön och arbetsvillkor, och möter strikta krav på återvändande inom sex månader.

Herzfeld Olssons samlade bedömning är att regelverket är otillräckligt, både som instrument för att attrahera arbetskraft till EU, och när det gäller att motverka exploatering av arbetskraft från tredjeland, social dumpning och osund konkurrens. Hon rekommenderar att EU inför en robust likabehandlingsprincip istället för att ge vissa grupper av arbetstagare otillräckligt rättsligt skydd. Arbetstagarnas otrygghet riskerar annars att inverka negativt på sammanhållningen kring EU:s gemensamma arbetsmarknad.

I bokens fjärde kapitel ligger fokus på migrationen *inom* unionen och närmare bestämt på samspelet mellan EU-ländernas minimilöner och rörligheten på deras gemensamma arbetsmarknad. Per Skedinger diskuterar här den kontroversiella frågan om minimilönerna bör koordineras inom unionen, och vad detta i så fall skulle innebära för rörligheten, sysselsättningen och den politiska sammanhållningen inom EU. Till de traditionella syftena med minimilöner hör fattigdomsbekämpning, inkomstutjämning och att förhindra diskriminering på arbetsmarknaden. Inom EU har en koordinering av minimilönerna bland annat föreslagits som en metod att förhindra låglönekonkurrens mellan medlemsländerna.

Skedingers kartläggning av minimilönernas utveckling sedan EU:s östutvidgning visar att variationen inom unionen är stor, både vad gäller höjden på minimilönerna och metoderna för att fastställa dem (lagreglering respektive kollektivavtal). Även med ett köpkraftsjusterat mått på minimilönerna är skillnaden mellan genomsnittet i de ”gamla” (1 111 euro) och nya EU-länderna (441 euro) stor. Utan koordinering uppskattar Skedinger att minimilönernas nivå i dessa två ländergrupper kommer att konvergera först omkring år 2035. Skillnaderna kan således bestå inom överskådlig framtid och skapa politiska spänningar inom unionen, inte minst genom att påverka migrationsmönstret. Högre minimilöner i de ”gamla” EU-länderna ökar sannolikt migrationen dit, även om denna effekt motverkas av att sysselsättningen samtidigt sänks. En koordinering av minimilönerna skulle innebära att de medlemsländer som nu har höga minimilöner kan ”exportera” en del av sin arbetslöshet till de medlemsländer som har lägre minimilöner. Dessutom finns en risk, understryker Skedinger, att en fixering av minimilönen på EU-nivå totalt sett skulle innebära välfärdsförluster i form av minskad sysselsättning och handel.

Skedingers slutsats är att en fixering av minimilönen på EU-nivå vore kontraproduktiv, både ur ekonomisk synvinkel och som en metod för att värna EU:s sammanhållning. Andra former av EU-samordning kring minimilönerna menar han dock kan vara värdefulla. Dit hör exempelvis insamling av jämförbar information om minimilöner (minimilöne-index) och ett utbyte av ”best practices”.

Ytterligare en faktor som utmanar sammanhållningen på EU:s gemensamma arbetsmarknad är den extrema låglönekonkurrens som följer när papperslösa arbetskraftsmigranter exploateras på medlemsländernas arbetsmarknader. I bokens femte kapitel utvärderar *Andreas Inghammar* de papperslösa migranternas rättsliga ställning inom unionen. Den reguljära arbetskraftens rörlighet är ett överordnat mål för EU-samarbetet, och Inghammar påpekar att de papperslösa arbetskraftsmigranterna på en gång utnyttjas och kan utnyttjas genom den fria rörligheten. När papperslösa utför arbete till en ersättning långt under den nivå som gäller på den reguljära arbetsmarknaden, blir konkurrensen inom och mellan medlemslän-

derna osund, något som ökar risken för motsättningar i en tid av ekonomisk kris.

Olika rättsliga instrument har prövats för att motverka den irreguljära migrationen, men Inghammar konstaterar att kunskaperna om deras effekter är otillräckliga. En strategi på europeisk nivå har varit att utöka kontrollerna längs EU:s yttre gränser. En parallell strategi på nationell nivå har varit reglering och strängare kontroll av arbetsgivare och arbetstagare. Vissa medlemsländer har också genomfört regulariseringsprogram, genom vilka "svart" arbetskraft förvandlas till "vit". Ingen av dessa strategier har fungerat utan invändningar. Stärkta gränskontroller, i synnerhet, har haft ett högt mänskligt pris genom att öka migranternas risktagande. Detta utan att säkert påverka den irreguljära migrationens omfattning.

EU:s sanktionsdirektiv från 2009 bryter ny mark på området genom att utveckla den andra av de ovan nämnda strategierna. Direktivet kräver att EU-länderna riktar sanktioner mot de arbetsgivare som själva eller genom underentreprenörer anlitar papperslösa migrerande arbetstagare, och ger de papperslösa en rad rättigheter (bl. a. att i efterhand göra anspråk på inestående lön och andra ersättningar). Genom att i viss mån jämna ut den rättsliga skillnaden mellan papperslös och ordinarie arbetskraft menar Inghammar att direktivet har förutsättningar att skydda båda grupperna: den förra mot exploatering och den senare mot låglönekonkurrens. Han framhåller att ytterligare steg i denna riktning kan tas genom att tillämpa vissa delar av den ordinarie nationella arbetsrätten (t. ex. arbetstids- och semesterrätter) fullt ut gentemot arbetsgivaren oavsett om arbetstagarna är reguljära eller irreguljära. Att lyfta upp och stärka rättigheterna för papperslösa arbetstagare på europeisk nivå är samtidigt en väg att förbättra den gemensamma arbetsmarknadens funktionssätt och detta kan vara betydelsefullt för medlemsstaternas generella sammanhållning inom den framtida migrations- och arbetsmarknadspolitiken.

En central drivkraft bakom såväl reguljär som irreguljär arbetskraftsmigration är skillnader i välstånd mellan sändar- och mottagarländer. I bokens sjätte kapitel analyserar *Lisa Pelling* EU:s politik för att stärka sambandet mellan arbetskraftsmigration till unionen och fattigdomsminskning i utvecklingsländerna. Pelling sammanfattar



den debatt som förts inom forskningen från det att man på 70-talet dömde ut migrationens möjligheter att bidra till utveckling, fram till dagens diskussion om migration som det nya utvecklingsmantrat. Hon fördjupar diskussionen om två mekanismer som särskilt uppmärksammas i den aktuella debatten – remitteringar och cirkulär migration – och EU:s svårigheter att driva en sammanhållen politik för att främja utveckling.

Upptäckten att summan av remitteringarna (de pengar som migranter skickar hem till sina ursprungsländer) är flera gånger större än utvecklingsbiståndet har enligt Pelling placerat dem högt på EU:s utvecklingsagenda. Den pågående ekonomiska krisen har ytterligare har understrukt remitteringarnas betydelse: Mellan 2008 och 2009 sjönk remitteringarna bara med 5,5 procent, medan exempelvis de utländska direktinvesteringarna i utvecklingsländerna sjönk med 40 procent. En andra upptäckt i forskningen rör möjligheten att vända kunskapsflykt ("brain drain") till kunskapsvinster i utvecklingsländerna genom så kallad cirkulär migration – att migranter återkommande återvänder till sina ursprungsländer och bidrar till utveckling där. Enligt de aktuella forskningsresultat Pelling redovisar är de mest effektiva metoderna för att öka remitteringarnas volym och uppmuntra cirkulär migration att öka migrationen från utvecklingsländerna och stärka migranternas rättigheter i mottagarländerna.

Pellings analys av EU:s politik för att främja dessa mekanismer landar i slutsatsen att den är otillräcklig, och bitvis även kontraproduktiv. Unionens politik för cirkulär migration riskerar att bli verkningslös då den bygger på tillfälliga och tidsbegränsade uppehållstillstånd. Remitteringspolitiken inriktas snävt mot användningen av medlen i utvecklingsländerna och minskade transfereringskostnader. Policyutvecklingen bromsas, menar Pelling, av den tilltagande invandringsfientligheten i EU-länderna. Hon konstaterar att en politik för ökad arbetskraftsinvandring – även om den är svår att genomföra i en tid av ekonomisk kris – skulle gynna utveckling. Samtidigt skulle den möta unionens demografiska utmaning och underlätta dess politiska sammanhållning på längre sikt.

I bokens sjunde kapitel fokuserar *Hedvig Bernitz* unionsmedborgarskapets betydelse för anhörginvandringen till EU-länderna.

Anhöriginvandringen utgör omkring hälften av den permanenta migrationen till EU och Bernitz understryker att dess utformning har stor betydelse för unionens möjligheter att bedriva en sammanhållen migrationspolitik. Den huvudsakliga bestämmanderätten i fråga om anhöriginvandringen ligger fortfarande hos medlemsstaterna, vars medborgarskapslagar avgör vem som räknas som unionsmedborgare. EU-rättens betydelse för anhöriginvandringen har dock gradvis ökat, och ett särskilt EU-direktiv om familjeåterförening kom 2003.

Bernitz genomgång av EU-domstolens praxis på området visar tydligt på en utveckling i riktning mot en generösare tillämpning av unionsmedborgarens rättigheter att förenas med sin familj. Domstolens grundinställning har varit att alla hinder för unionsmedborgarens fria rörlighet inom EU måste tas bort. Om en unionsmedborgare upplever problem att ta med sig sin familj från ett medlemsland till ett annat anses detta utgöra ett sådant hinder. I en rad mål har EU-domstolen slagit fast att unionsrätten bara är tillämplig i gränsöverskridande situationer. I det nyligen avgjorda *Zambrano-målet* från 2011 utsträcktes dock unionsmedborgarens rätt att förenas med sin familj till att gälla under vissa förhållanden även internt i ett EU-land. Genom domen fick föräldrar, som var colombianska medborgare, uppehållsrätt i EU på grund av att deras barn var unionsmedborgare (födda i Belgien). Barnen skulle annars, menade domstolen, ”berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som tillkommer dem i kraft av unionsmedborgarskapet”. Enligt Bernitz bör man dock utgå från att dessa slutsatser bara gäller i sådana situationer där barn är unionsmedborgare och inte deras föräldrar.

Unionsmedborgarskapets betydelse för anhöriginvandringen till EU-länderna kan i framtiden väntas öka och ytterligare påverka de nationella regelverken på området. Bernitz betonar att denna utveckling måste sättas in i ett större sammanhang, där den fria rörligheten har gått ifrån att vara en ekonomisk rättighet till att bli en personlig rättighet. Allt eftersom EU-rättens betydelse för anhöriginvandringen ökar menar Bernitz att en samordning av EU-ländernas medborgarskapslagar kommer att bli nödvändig. Den fria rörligheten kan annars få olika innebörd i olika medlemsländer och utmana EU:s sammanhållning på migrationsområdet.

De främlingsfientliga krafterna utgör en del av den fond mot vilken den migrationspolitiska debatten förs i EU-länderna. Radikala högerpopulistiska partier har vuxit fram i de flesta västeuropeiska länder de senaste 25 åren. I bokens åttonde kapitel, granskar *Jens Rydgren* de olika faktorer som föreslagits ligga bakom de radikala högerpopulistiska partiernas framgångar. Han ställer också frågan om dessa partier har några reella möjligheter att påverka EU-ländernas politiska sammanhållning under den ekonomiska krisen.

En omfattande forskning har bedrivits för att förklara varför vissa väljare snarare än andra väljer att stödja ett radikalt högerpopulistiskt parti, och varför stödet för sådana partier varierar över tid och mellan olika europeiska länder. Det står klart att en utmärkande egenskap hos dessa partiets väljare är en önskan att minska invandringen till det egna landet. Rydgren framhåller emellertid att väljarnas ”efterfrågan” på partier av detta slag samspelar med viktiga ”utbudsfaktorer”. För det första är det vitalt för radikalhögerpartiernas framgångar hur starkt invandrings- och integrationsfrågorna framträder i den politiska debatten i jämförelse med övriga politiska frågor. För det andra är det avgörande om de radikala högerpopulistiska partierna lyckas skapa en effektiv organisation för att fånga upp sina potentiella väljare. Den vanliga föreställningen att radikalhögerpartier stärks vid lågkonjunktur och ekonomisk kris har däremot svagt stöd i forskningen. Detta intryck, menar Rydgren, är snarare del av ett mer generellt mönster: De radikalhögerpopulistiska partiernas framgångar ökar när politiska skiljelinjer i viktiga socioekonomiska frågor blir mindre viktiga och deras egna frågor får ökat spelrum.

Sammantaget menar Rydgren att politiken i EU-länderna skulle kunna bedrivas på ett sätt som bidrar till att bromsa de högerpopulistiska partiernas framgångar. Vad som krävs är framförallt en återvitalisering av den politiska höger-vänsterdebatten. När denna centrala skiljelinje i den socio-ekonomiska politiken syns tydligt, så faller radikalhögerens mer marginella frågeställningar naturligen i skymundan. Under den nu pågående krisen bedömer han att de radikala högerpopulistiska partierna har varit för små och isolerade för att kunna påverka EU:s politiska sammanhållning.

I bokens avslutande kapitel diskuterar *Matz Dahlberg* det mer gene-

rella samspelet mellan migration, etnisk mångfald och välfärdspolitik, och dess betydelse för EU:s sammanhållning. Under det senaste halvsekle har migrationen till Europa ökat kraftigt och detta har lett till en ökad etnisk mångfald i flera europeiska länder. Mot denna bakgrund frågar Dahlberg om den ökade etniska mångfalden har haft någon effekt på befolkningens attityder till omfördelning och den offentliga sektorns storlek. Han ställer också frågan om den etniska mångfalden haft någon påverkan på den faktiskt förda välfärdspolitiken (den offentliga sektorns faktiska storlek och sammansättning) i de europeiska länderna.

Dahlberg konstaterar att forskningen hittills visat på tydligare effekter på befolkningens attityder än på den faktiskt förda politiken. De mest trovärdiga studierna på europeiska data tyder på att en ökad etnisk mångfald påverkar befolkningens attityder i riktning mot en önskan om mindre omfördelning och en mindre välfärdssektor. Ett tänkbart skäl är att människors benägenhet att stödja omfördelning minskar när den upplevda skillnaden (kognitiva distansen) mellan olika grupper i samhället ökar. När det gäller relationen mellan den ökade etniska mångfalden och den faktiskt förda välfärdspolitiken menar Dahlberg att det finns trovärdiga belägg för två effekter. För det första tycks mixen av verksamheter i den offentliga sektorn ändras, så att fler av dem inriktas mot specifika grupper. För det andra tycks fler i befolkningen välja privata alternativ. Däremot saknas tydliga belägg för att en ökad etnisk mångfald skulle leda till att välfärdsstatens totala storlek minskar.

Vilka implikationer har denna dynamik för den europeiska välfärdsstatens framtid och för EU:s sammanhållning? Dahlberg noterar att frågan om ökad omfördelning på europeisk nivå har aktualiserats under den ekonomiska krisen. Även om en sådan politik idag saknar stöd hos européerna, kan en aktiv integrationspolitik minska den upplevda distansen mellan olika etniska grupper. Sådana åtgärder kan bana väg för omfördelning nationellt, och på sikt även för omfördelning mellan EU:s medlemsländer i syfte att stärka sammanhållningen.

De nio kapitlen i denna bok bidrar sammantaget med en bedömning av den migrationspolitiska utmaning unionen står inför. En

viktig slutsats i flera av bidragen är att sammanhållningen mellan medlemsländerna är allvarligt hotad. Medlemsländerna bär ett kollektivt ansvar för att inrätta ett humant och effektivt system för att hantera asylströmmar och migrerad arbetskraft. Men i dagsläget är det svårt att se hur länderna skall kunna enas om en gemensam politik kring migrationen och arbetsmarknaden. Utvecklingen inom dessa områden sker mot bakgrund av de främlingsfientliga åsiktsströmningar som tilltar i styrka i den ekonomiska krisens kölvatten. Detta scenario riskerar att undergräva solidariteten inom unionen och äventyra sammanhållningen i EU. Kapitlen i boken erbjuder härvidlag underlag till en fortsatt diskussion kring hur bland annat rörligheten på den inre marknaden, den europeiska rättsordningen och demokratin påverkas av de vägval som EU gör på migrationspolitikens område.

Inte minst mot bakgrund av Europas historia tycks vi befinna oss i ett avgörande och ytterst kritiskt skede i den europeiska integrations utveckling. Vad som följer under den närmaste tiden kan avgöra Europas öde för lång tid framöver. Klarar inte länderna att hålla samman och enas om en gemensam politik för asyl, migration och arbetskraftsinvandring, riskerar unionen att denna gång gå försvagad snarare än stärkt ur krisen.



# Nationell migrations-, arbetsmarknads- och socialpolitik som utmaning för den europeiska sammanhållningen

av Eskil Wadensjö

Europas ekonomier står inför två viktiga utmaningar eller kriser – en långsiktig och en kortsiktig. Den långsiktiga krisen orsakas av att länderna inom EU har åldrande befolkningar med en minskad andel av befolkningen i aktiv ålder. Detta innebär påfrestningar för den offentliga sektorns finanser genom stigande pensions-, äldreomsorgs- och vårdkostnader, som ska betalas av skatter från en minskad andel i befolkningen. För en del länder är det till och med fråga om att ett minskat antal i aktiv ålder i befolkningen ska betala. Den mer kortsiktiga och mycket allvarliga utmaningen är betingad av den akuta finansiella och ekonomiska krisen. Denna kris tog sin början i USA och spreds sedan vidare till Europa. Den är allvarligast i Sydeuropa, men också mycket allvarlig i några andra EU-länder som till exempel Irland. Budgetunderskotten och statskulden växer, och åtgärder för att minska dem kan leda till en ytterligare fördjupning av lågkonjunkturen och högre arbetslöshet. Det är viktigt att åtgärder för att motverka den kortsiktiga krisen inte förvärrar den långsiktiga krisen. En viktig fråga är hur EU kan klara den nuvarande krisen och om EU lyckas klara att upprätthålla den gemensamma arbetsmarknaden.

De båda utmaningarna eller kriserna har effekter för de europeiska ekonomierna i många olika avseenden, inte minst för dem som flyttat till ett annat land. Kriserna kan påverka deras ställning i mottagarländerna och också utformningen av migrationspolitiken. De båda

kriserna – som kan komma att sätta den europeiska sammanhållningen på spel – kan också påverka arbetsmarknads- och socialpolitiken, både den som är speciellt inriktad på de utrikes födda och den mer generella. I detta kapitel diskuteras sambanden mellan de båda utmaningarna och politiken på de här nämnda områdena. I ett första avsnitt diskuteras båda kriserna något mer i detalj och också olika åtgärder för att lösa dem, speciellt den långsiktiga. Det påföljande avsnittet innehåller en genomgång av olika typer av internationell migration. Därefter följer ett avsnitt som ger en översikt av forskningen om invandringens ekonomiska effekter. Efter detta behandlas i separata avsnitt den EU-interna och den EU-externa migrationen. Därefter ges i ett avsnitt en bedömning av vilken internationell migration vi kan förvänta oss under de närmaste åren, och i ett sista avsnitt presenterar jag min bedömning vad gäller den framtida migrationspolitiken och relaterade arbetsmarknadspolitiska och socialpolitiska åtgärder.

## Europas arbetsmarknadsfrågor

Europas befolkning åldras och andelen som är i aktiv ålder minskar. Om inte nedgången i andelen av befolkningen som är sysselsatt upphör, måste antingen skattesatserna öka och/eller nivåerna på ersättningarna inom transfereringssystemen och standarden och tillgängligheten på de tjänster som den offentliga sektorn tillhandahåller försämrats. Detta problem har i land efter land lett till olika förslag till åtgärder för att öka sysselsättningen. Hur kan då andelen sysselsatta eller antalet arbetade timmar per invånare fås att öka?

- En första form av politik är åtgärder som syftar till att tidigare lägga ungdomars inträde i arbetslivet. Ungdomarnas inträde i arbetslivet sker nu vid en betydligt högre ålder än vad som var fallet för några decennier sedan. En viktig förklaring är förlängd utbildning. De allra flesta genomgår nu en utbildning på sekundär (gymnasial) nivå och många fler än tidigare fortsätter till högre studier. Men det är inte den enda förklaringen. Inträdet i arbetslivet försenas genom studieuppehåll – mellan studierna



på olika nivåer och under studierna på högskolenivå – samt även genom en för många långt utdragen etableringsprocess efter avslutad högsta utbildning. Skillnaderna är stora mellan olika europeiska länder. Den ålder vid vilken arbetsmarknadsinträdet sker varierar mycket. Åtgärder på detta område är bland annat reformer av utbildningars utformning och inriktning och förstärkta incitament inom studiefinansieringssystemen för att studenterna ska fullfölja utbildningen snabbare.

- En andra form av politik är åtgärder som syftar till att höja det kvinnliga förvärvsdeltagandet. I vissa länder inom EU är skillnaden fortfarande stor mellan mäns och kvinnors förvärvsdeltagande. Hemmafruar är även i dessa dagar vanligt förekommande i länder som Tyskland och Österrike. I Sverige är skillnaden liten mellan mäns och kvinnors förvärvsdeltagande jämfört med i de flesta andra länder i Europa, men det finns trots allt fortfarande en skillnad. Förändringar av skattesystem och utbyggd barnomsorg är vanligt förekommande åtgärder.
- En tredje form av politik är åtgärder som syftar till att höja den faktiska utträdesåldern från arbetslivet. Förändringar i pensionssystemen – lägre pensioner och höjd pensionsålder – har genomförts i många länder för att öka arbetsutbudet, sysselsättningen och därmed skatteunderlaget och minska pensionskostnaderna. En annan åtgärd är att stärka de äldre anställdas arbetsrättsliga ställning – i Sverige genom att höja den högsta ålder till vilken skyddet i LAS gäller. Ytterligare en typ av åtgärder är att försvåra möjligheterna att lämna arbetskraften tidigt, genom att ta bort möjligheter för denna grupp att få ersättning från olika inkomsttransfereringssystem. Utvecklingen mot en allt tidigare utträdesålder bröts också i mitten av 1990-talet i många länder och har följts av en ökning av genomsnittsåldern vid utträdet från arbetsmarknaden. Utträdesåldern är dock fortfarande betydligt lägre nu än vad den var för några decennier sedan.

- En fjärde form av politik är åtgärder som riktar sig till grupper som har svårt att etablera sig på eller bli kvar på arbetsmarknaden. Det kan gälla personer med funktionshinder men också en del av dem som är utrikes födda. Bland de utrikes födda är det framför allt flyktingar men också del av dem som kommer som anhöriga till flyktingar eller arbetskraftsinvandrare som har problem med att etablera sig på arbetsmarknaden. Den ökade omfattningen av sådana åtgärder innebär en förändring av arbetsmarknadspolitiken i riktning mot en starkare betoning av arbetslinjen.
- En femte form av politik är åtgärder som syftar till att höja arbetstiden, till exempel genom att uppmuntra dem som arbetar deltid att gå över till att arbeta heltid eller att höja antalet arbetstimmar för dem som arbetar heltid. Mycket av arbets-tidsregleringen ligger i EU-länderna dock inte hos regeringarna utan hos arbetsmarknadens parter.
- En sjätte form av politik är åtgärder som syftar till att underlätta arbetskraftsinvandring. De som kommer som arbetskraftsinvandrare är i aktiv ålder. Även inräknat medföljande familjemedlemmar leder sådan invandring till en ökad andel i aktiv ålder och i regel också till att andelen av befolkningen som är sysselsatt ökar. Denna effekt ska dock inte överdrivas. Undersökningar visar att det behövs en mycket omfattande invandring för att åstadkomma en påtaglig ökning av den andel av befolkningen som är sysselsatt. Politiken för arbetskraftsinvandring kan ha olika inriktning. En del länder för en politik som riktar in sig på invandring av specialister med högre utbildning, medan andra länder för en politik som uppmuntrar arbetskraftsinvandring av personer med olika utbildning och erfarenhet. De länder som främst söker arbetskraft med högre utbildning har ofta det kanadensiska poängsystemet som förebild – ett system som lägger stor vikt vid högre utbildning. En politik som uppmuntrar till arbetskraftsinvandring är i en del fall kombinerad med en mer restriktiv hållning till både flyk-

tinginvandring och invandring av såväl anhöriga till dem som är utrikes födda som anhöriga till dem som inte själva är utrikes födda. Syftet med denna restriktiva politik är ofta att minska kostnaderna för den offentliga sektorn, bland annat inom socialpolitiken.

De flesta länder som försöker öka andelen i arbetskraften och antalet sysselsatta använder sig inte bara av en typ av åtgärder utan av en kombination av olika åtgärder. Som exempel kan nämnas den danska offentliga utredningen *Arbejdsmarkedskommissionen* som år 2009 föreslog åtgärder på alla de ovan nämnda sex områdena. Enligt denna utredning har åtgärder som är inriktade på att senarelägga utträdet ur arbetslivet bäst förutsättningar att ge en betydande effekt på andelen sysselsatta.

Den ekonomiska kris som inleddes 2008 innebär att den mer långsiktiga utvecklingen i riktning mot ökande underskott i de offentliga finanserna förstärktes. Krisen har påverkat alla länder inom EU, men i olika hög grad. För vissa länder har de kortsiktiga effekterna på statsfinanserna blivit mycket stora samtidigt som arbetslösheten har ökat. Försök att minska underskottet i statsfinanserna och statsskulderna genom besparingar i den offentliga sektorn och skattehöjningar leder i sin tur till att arbetslösheten ökar än mer genom minskad efterfrågan. De politiska problemen blir stora oavsett vilken lösning som väljs. Det är politiskt svårt att genomföra reformer som innebär lägre inkomsttransfereringar och minskat utbud av tjänster inom offentlig sektor. Vid konjunkturedgångar under tidigare kriser har man ofta försökt att lösa arbetslöshetsproblemet genom att vidta åtgärder som uppmuntrar till tidig pensionering i hopp om att de unga skulle få arbete i stället. Dessa försök misslyckades emellertid, de ungas situation försämrades istället, eftersom ungdomar och äldre är komplement och inte substitut i produktionsprocessen. I stället har man under den nu aktuella krisen beslutat att höja pensionsåldern i flera länder, inte minst för grupper av statsanställda, som i en del länder har haft en mycket låg pensionsålder. Det har lett till demonstrationer, strejker och andra former av protester. Att tidigt utträde ur arbetslivet inte har uppmuntrats under den nuvarande

krisen, kan tolkas som en insikt i att det är viktigt att hålla upp andelen som är i arbetskraften.

Vissa av de EU-länder som har drabbats värst under den nuvarande krisen var tidigare under många år utvandringsländer. Det gäller inte minst Irland, Italien, Spanien och Grekland. I Irland var utvandringen under lång tid så omfattande att befolkningen minskade. Under årtiondet närmast före den nu aktuella krisen blev emellertid dessa länder invandringsländer och tog emot många arbetskraftsinvandrare, inte minst från de nya EU-länderna. De forna utvandringsländerna blev invandringsländer. Med den nya krisen minskar nu antalet arbetskraftsinvandrare (få nya kommer och hela tiden, även före krisen, förekommer en betydande återutvandring). Det finns också tendenser till en ökad utflyttning bland dem som är födda i dessa länder. Det innebär att det finns en tendens till att andelen av befolkningen som är i aktiv ålder sjunker.

Förutom detta problem tillkommer för länderna i Sydeuropa dessutom att utvecklingen i Mellanöstern och Nordafrika ger upphov till nya stora flyktingsströmmar. De krisdrabbade länderna i Sydeuropa är de länder i Europa, som ligger närmast det område som nu genomgår mycket stora politiska förändringar. Det finns redan många flyktingar i läger, bland annat i Grekland och Italien.

## Olika former av migration – olika regler och olika utveckling i olika länder

Internationell migration finns i flera olika former. De fyra viktigaste är arbetskraftsmigration, flyktingmigration, migration av anhöriga och migration av studerande. Situationen för dessa fyra grupper av migranter och politiken gentemot dem som invandrat, integrationspolitiken, varierar mycket inom EU. Även regleringen av invandringen, invandringspolitiken, varierar markant mellan de olika länderna inom EU. Här ska kort presenteras dels de fyra olika formerna av migration, dels utformningen av invandringspolitiken för de olika grupperna av migranter. Till dessa fyra former av internationell migration kan vi lägga en femte grupp, dem som kommer till ett land

eller stannar i ett land utan att de har tillstånd till det, en grupp som ofta benämns papperslösa men som hellre bör benämnas irreguljära migranter.

- En första grupp är *arbetskraftsinvandrare*, personer som flyttar från ett land till ett annat för att arbeta där. Arbetskraftsinvandring har i vissa perioder uppmuntrats från mottagarländernas sida och i andra perioder motarbetats. När den har uppmuntrats har argumenten i hög grad varit ekonomiska. Arbetskraftens rörlighet över nationsgränser kan ses som en del av ett större projekt av utvidgade marknader med fri rörlighet av varor, tjänster, kapital och arbetskraft.

Arbetskraftsmigrationen har i vissa perioder varit mycket omfattande såväl från och till som inom Europa. Fram till några år in på 1920-talet var migrationen från Europa till länder utanför Europa mycket omfattande, men det fanns samtidigt också en omfattande arbetskraftsmigration inom Europa till bland annat Tyskland och Frankrike. Från Sverige flyttade många inte bara till USA utan också till Danmark, Norge och norra Tyskland. Under mellankrigstiden, en period med hög arbetslöshet, var arbetskraftsmigrationen inte särskilt stor. Det fanns få lediga platser att söka och flytta till. Däremot blev arbetskraftsmigrationen till länder i Väst- och Nordeuropa mycket omfattande under efterkrigstidens tre första decennier, främst under 1960-talet. Många flyttade inom Europa, i första hand från Sydeuropa inklusive Turkiet till Västeuropa, men också från Finland till Sverige och från Irland till Storbritannien. Dessutom förekom en omfattande migration från forna kolonier i Afrika, Asien och Västindien till främst de forna kolonialmakterna (Storbritannien, Frankrike, Nederländerna och Belgien) men också till andra länder. På grund av en mer restriktiv invandringspolitik minskade denna arbetskraftsmigration från utomeuropeiska länder kraftigt under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. För Sveriges del inleddes en åtstramning av invandringspolitiken år 1966 för alla utom medborgare i de nordiska grannländerna. Politiken skärptes gradvis fram till början av 1970-talet. Från början av

1970-talet kom endast få arbetskraftsmigranter till Sverige, bortsett från medborgare i de nordiska grannländerna. Det vidtogs till och med olika åtgärder som siktade till att minska migrationen från Finland till Sverige trots överenskommelsen om den gemensamma nordiska arbetsmarknaden.

Åtstramningen av invandringspolitiken i Europa motverkades delvis genom bildandet av gemensamma arbetsmarknader. Den första är den nordiska arbetsmarknaden som formellt bildades 1954, men där de första stegen reellt hade tagits redan på 1940-talet genom ensidiga beslut i Sverige och Danmark om att avreglera invandringen från de andra nordiska länderna. Den andra gemensamma arbetsmarknaden är den inom EU, som sedan 1994 också omfattar övriga EES-länder och Schweiz. Fri rörlighet av arbetskraft är en grundläggande princip för EU. EU:s gemensamma arbetsmarknad infördes i tre olika steg under 1960-talet, en period då EU (eller EEC som benämningen var då) endast omfattade sex länder. Efterhand som EU utvidgades under 1970-, 1980- och 1990-talen kom fler länder att omfattas av den gemensamma arbetsmarknaden, om än med övergångsperioder för medborgare i de nytillkomna sydeuropeiska medlemsländerna. Denna utvidgade gemensamma arbetsmarknad innebar emellertid inte under dessa decennier någon ökning av den EU-interna migrationen. Den omfattande migrationen från Italien till Tyskland och från Portugal till Frankrike ägde till exempel rum före bildandet av EU:s gemensamma arbetsmarknad. Minskade löneskillnader och minskade skillnader i möjligheterna att få arbete mellan de olika EU-länderna ledde till att färre flyttade från syd till väst och nord. För Sveriges del skedde dock en viss ökning av migrationen från andra EU-länder under åren efter 1994, bl.a. från Nederländerna, Storbritannien och Tyskland.

Under 2000-talet fick EU tolv nya medlemsländer, tio från 1 maj 2004 och två från den 1 januari 2007. De tidigare EU-länderna (EU15-länderna) kunde införa övergångsregler för introduktionen av fri arbetskraftsinvandring för medborgare i de nya EU-medlemsstaterna under högst sju år uppdelat i tre etapper. Medborgare i Cypern och Malta var undantagna. De fick direkt

tillgång till EU:s gemensamma arbetsmarknad. Flertalet länder, men inte Sverige, införde sådana övergångsregler år 2004 och många gjorde det också år 2007. En del länder, bland annat Tyskland och Österrike, har fortfarande kvar övergångsregler för medborgare i Bulgarien och Rumänien, de två länder som blev medlemmar i EU den 1 januari 2007. Utvidgningen av EU under 2000-talet ledde till en kraftig ökning av migrationen från nya till gamla EU-länder. Exempel på sådana migrationsströmmar är de från Polen, de baltiska länderna och några centraleuropeiska länder till Storbritannien och Irland, och till viss del också Sverige, samt från Rumänien till Italien och Spanien.

För arbetskraftsinvandringen från länder utanför EU finns ingen samstämd politik inom EU. Flera länder har en politik som uppmuntrar invandring av olika typer av specialister. Sverige är i detta avseende ett undantag och uppmuntrar eller tillåter sedan den 15 december 2008 arbetskraftsinvandring både av dem med längre och av dem med kortare utbildning. Kravet är ett arbetserbjudande med villkor enligt ett kollektivavtal eller som svarar mot kollektivavtal på området. Ett gemensamt regelverk håller på att växa fram på detta område inom EU, men det är långt ifrån klart hur det kommer att bli och vilka effekter det kommer att få (se Petra Herzfeld Olssons kapitel i denna bok).

Vissa grupper är överrepresenterade bland arbetskraftsinvandrarerna. De är i regel unga och har ofta antingen en kort eller en lång utbildning. Migration av dem med högre utbildning benämns ofta som "brain drain" sett från ursprungsländernas sida och som "brain gain" från mottagarländernas sida. De som har en medellång utbildning är i regel underrepresenterade i migrationsströmmarna. Deras utbildning är ofta inriktad på yrken där mycket goda kunskaper i invandringslandets språk och regler har stor betydelse. Det kan finnas fördelar med migration av högutbildad arbetskraft även för utflyttningsländerna. En fördel är att möjligheten att flytta utomlands kan stimulera till satsningar på utbildning för ungdomar och deras familjer. En annan fördel kan vara att många av dem som flyttar ut kommer tillbaka och för med sig hem nya kunskaper och högre produktivitet.

- Den andra stora gruppen av migranter är *flyktingarna*. Till denna grupp räknas både de som formellt är flyktingar enligt Genèvekonventionen och de som får tillstånd att komma av humanitära skäl. Denna typ av migration är inte baserad på ekonomiska argument från mottagarländernas sida utan på en önskan att hjälpa personer som är i en utsatt situation. Det kan ses som politik av samma slag som stödet till utvecklingsländer, ulandsbiståndet. Tanken är självklart inte att flyktingmottagandet ska gå med ekonomisk vinst. Under tiden från andra världskrigets slut fram till murens fall 1989 kom flyktingar från Östeuropa till Västeuropa. Några exempel är de flyktingar som kom från Ungern 1956 och från Polen och Tjeckoslovakien 1968. Under 1970-talet kom många flyktingar från Sydamerika, främst Chile, medan många har kommit från Iran från 1970-talet och framåt. Kriget i det förutvarande Jugoslavien ledde till stora flyktingströmmar under 1990-talet. Under de senaste båda decennierna har ett stort antal flyktingar kommit från Mellanöstern men också från Afghanistan och länderna på Afrikas horn.

Skillnaderna i politik mellan olika EU-länder är mycket större vad gäller flyktingmigration än vad gäller arbetskraftsmigration. Flera länder har under senare år förändrat sin flyktingpolitik i mer restriktiv riktning. Trots vissa försök till en gemensam politik finns det också tendenser till ökade motsättningar mellan olika länder inom EU. Vi finner här stora skillnader mellan de skandinaviska länderna. Så har till exempel Danmark haft en mycket mer restriktiv politik än Sverige. Efter regeringsskiftet under hösten 2011 i Danmark har vissa regler blivit mindre restriktiva. Exempel är att de planerade gränskontrollerna vid gränserna till Tyskland och Sverige inte genomförs och att det blir lättare att få asyl.

- Den tredje stora gruppen av migranter är *anhöriga* till personer som redan är bosatta i invandringslandet. Motiven för denna typ av migration och utformningen av politiken för denna grupp är främst baserad på principen att medlemmar av en familj ska



kunna leva tillsammans och är alltså inte i första hand av ekonomisk art. Det finns olika former av anhörigmigration. En form som var vanlig under den tidiga arbetskraftsinvandringen var att en medlem av en familj, oftast mannen, rekryterades till ett arbete. Andra medlemmar av familjen kom senare, när den först anlände väl hade etablerat sig och skaffat en bostad. Motsvarande mönster går att finna inom flyktmigrationen. En medlem av en familj flyr till ett annat land, etablerar sig så småningom i detta land och efter kortare eller längre tid kommer också andra familjemedlemmar. En annan typ av anhörigmigration är att någon som är bosatt i ett land gifter sig med någon från ett annat land och att paret önskar bosätta sig i ett av dessa båda länder, till exempel i ett EU-land. Det är vanligt att utrikesfödda och också barn till utrikesfödda gifter sig med någon från hemlandet respektive någon från föräldrarnas hemland. Men det finns också andra former av äktenskapsmigration. I Sverige är det vanligt att män som inte är utrikesfödda och inte heller barn till utrikesfödda gifter sig med kvinnor från länder som är medborgare i länder utanför EU/EES, bland annat från Ryssland och Thailand.

Reglerna för anhöriginvandring är inte enhetliga inom EU (se Hedvig Bernitz kapitel i denna volym för mer information om EU:s försök och svårigheter att komma fram till en gemensam politik vad gäller anhöriginvandringen). Det finns klara skillnader vad gäller vilka som räknas som familjemedlemmar både mellan olika länder och över tiden i ett land. I bland annat Sverige har det gjorts en insnävning av vilka som räknas som nära familjemedlemmar. Så räknas till exempel inte föräldrar till vuxna bosatta här i landet längre till den grupp som har rätt att få flytta hit som anhöriga. När det gäller äktenskap mellan personer som är medborgare i olika EU/EES-länder är migrationen i de flesta fall okomplicerad regelmässigt. Däremot är det inte lika lätt att få komma till ett EU/EES-land om ena parten är medborgare i ett land utanför EU/EES. Här skiljer sig reglerna markant mellan olika länder. Danmark har till exempel också på detta område en betydligt mer restriktiv politik än vad Sverige har.

Det har lett till att en del personer i Danmark, som vill gifta sig med någon från ett annat land, flyttar från Danmark till Sverige för att sedan ofta arbetspendla tillbaka till Danmark. Många av dem har varit bosatta i olika förortsområden till Köpenhamn och är antingen utrikes födda eller barn till utrikesfödda.

- En fjärde grupp av migranter utgörs av *studerande*. För denna grupp finns två tendenser, som delvis går i olika riktning även inom länder. För det första inför allt fler länder avgifter för högre studier, och då i regel högre avgifter för studerande som är medborgare i länder utanför EES. En del länder har inte avgifter för studerande från EES-länder, andra har det, men har lägre avgifter än för andra studerande. Avgifterna innebär ökade inkomster för den offentliga sektorn men också minskade kostnader genom att färre studerande kommer från länder utanför EU/EES. För det andra finns en tendens att underlätta för icke-EES medborgare som har fullgjort sin utbildning i ett EU-land att stanna kvar, om de kan hitta ett arbete. Det kan ses som en avancerad form av arbetskraftsmigration; ”brain drain” för de länder från vilka de studerande kommer och ”brain gain” för de länder de utbildas och stannar kvar i. Skillnaderna är stora mellan länder både vad gäller antalet studerande som kommer och andelen av dem som stannar kvar efter examen. Statistik från OECD visar att för de länder inom EU som har jämförbara data stannar relativt många studenter från länder utanför EU/EES kvar i Tjeckien och Frankrike medan relativt få stannar kvar i Österrike och Spanien.
- En femte grupp utgörs av dem som ofta inte helt korrekt benämns *papperslösa* – de har i regel ”papper”, men inte de papper som behövs för att till exempel kunna arbeta i det land de flyttar till. En bättre benämning är irreguljär migration. De irreguljära migranterna består av flera olika delgrupper. En första grupp är asylsökande, som har fått avslag på sin ansökan men stannar kvar i landet. En andra grupp är personer som kommer till landet i avsikt att söka arbete men kommer på turistvisum

för att sedan söka och få arbete. En tredje grupp utgörs av dem som tar sig över gränsen illegalt och sedan söker och får arbete. Gemensamt för de tre grupperna och också för andra grupper av irreguljära migranter är att de har en svag ställning på arbetsmarknaden och ofta har låga löner och mycket dåliga arbetsförhållanden. Det är svårt att uppskatta hur många irreguljära migranter det finns i olika länder inom EU. De finns i regel inte i några register. Ibland har irreguljära migranter blivit legala migranter genom amnestier eller genom att de är medborgare i länder som blivit medlemmar av EU och att de därmed har fått tillstånd att vistas och arbeta i landet. (Se Andreas Inghammars kapitel i denna bok för en diskussion om den irreguljära migrationen och också olika studier av Shahram Khosravi).

De former av invandring som här har presenterats är inte på något sätt heltäckande för all invandring. Det finns också andra i regel mindre grupper. Exempel på sådana grupper är adoptivbarn, ensamkommande barn och anställda som utstationeras av en arbetsgivare från ett land till ett annat. Den senare gruppen är snabbt växande. Än viktigare är emellertid att många kommer av flera olika skäl, till exempel både på grund av att de har anhöriga i landet och av arbetsmarknadsskäl. Det betyder att de klassificeringar som görs i statistiska sammanställningar kan bli missvisande.

Det finns ingen gemensam migrationspolitik inom EU för dem som kommer från länder utanför EU även om det finns försök att formulera en sådan för olika typer av migration. Samtidigt finns en fri rörlighet inom EU för medborgare i EU-länderna och också för en del av dem som är bosatta i ett EU-land men inte är medborgare i ett sådant. Skillnaderna i politik leder till spänningar mellan länderna, spänningar som förstärks av den nya ekonomiska krisen som kännetecknas av mycket olika utveckling i olika länder inom EU. Olikheter i ekonomisk utveckling mellan EU-länderna kan också leda till skilda utvecklingsvägar inom arbetsmarknads- och socialpolitiken som i sin tur kan påverka migrationens omfattning och inriktning.

## Invandring och samhällsekonomin

I diskussionen om internationell migration, integration och invandringspolitik framförs regelbundet uppfattningar om vilka ekonomiska effekter invandringen har för mottagarländerna, uppfattningar som ofta inte är särskilt välgrundade. Det finns numera en mycket omfattande forskning om migrationens effekter för mottagarländerna. Jag ska här kortfattat sammanfatta de kunskaper som forskningen ger och också anknyta till några överväganden vad gäller utformningen av olika åtgärder baserad på denna forskning.

Två av de frågor som har diskuterats mest är vilka effekter invandringen har på löner och sysselsättning (arbetslöshet) för dem som bor i mottagarlandet. Det finns på båda dessa områden mycket forskning som också har bildat underlag för metastudier, studier där man använder resultat från många olika empiriska/ekonometriska studier för att beräkna de troliga effekterna. Andra studier har undersökt vilka effekter man får vid en plötslig och oväntad invandring, till exempel en omfattande invandring från Kuba till Miami när denna plötsligt blev möjlig, från Portugals kolonier tillbaka till hemlandet Portugal när dess kolonier blev fria och från Algeriet till södra Frankrike av dem som tillhörde den franska minoriteten när Algeriet blev fritt. Denna senare typ av undersökningar brukar kallas naturliga experiment. De resultat man får i såväl metastudier som de naturliga experimenten pekar på att effekterna av invandringen på löner och sysselsättning för dem som redan finns i landet är mycket små och att det ofta till och med är oklart i vilken riktning effekterna går. Hur kan sådana resultat förklaras? Ett par förhållanden som kan bidra till att förklara resultaten är för det första att utrikes födda och infödda ofta inte har samma arbeten och därför inte konkurrerar med varandra utan kompletterar varandra i produktionen, och för det andra att en omfattande arbetskraftsinvandring ofta åtföljs av en parallell kapitalimport och ökade investeringar.

Nästa område där det finns en omfattande diskussion och ganska mycket forskning avser invandringens effekter för den offentliga sektorns finanser. Hur mycket påverkas den offentliga sektorns inkomster och kostnader om invandringens omfattning förändras?

Resultaten pekar på att effekterna i mycket hög utsträckning beror på vilken typ av invandring det är fråga om. En arbetskraftsinvandring ger i regel ett nettobidrag till de offentliga finanserna. Skatteintäkterna ökar mer än vad kostnaderna för inkomstöverföringar och offentlig konsumtion gör. Det är vad vi borde förvänta oss; omfördelningen via den offentliga sektorn sker framförallt från dem i aktiv ålder till unga och äldre samt bland dem som är i aktiv ålder från dem som har arbete till dem som inte har arbete. Och arbetskraftsinvandrarna är i stor utsträckning i aktiv ålder och i arbete. Inte oväntat blir resultatet för flyktinginvandrarna ofta ett annat. Som andel av BNP är dock nettokostnaderna för flyktinginvandringen i regel inte särskilt stora, högst 1–2 procent av BNP. Flyktingar flyttar inte för att de har fått ett arbetserbjudande i ett annat land utan för att de är förföljda i sitt hemland. Ofta kommer de i ett konjunkturläge med hög arbetslöshet och få lediga platser i det land de flyttar till och ofta saknar de yrkeskunskaper eller den utbildning som efterfrågas där. Vi ska inte vänta oss att flyktinginvandring ska ”löna sig”. Vi tar inte emot flyktingar för att det ska löna sig, lika lite som att vi ger ulandsbistånd för att det ska gynna vår ekonomi. Det hindrar emellertid inte att det finns goda skäl att försöka minska kostnaderna genom en förbättrad integration på arbetsmarknaden. Om sysselsättningen blir densamma för flyktingar som för den i landet födda befolkningen givet ålder, ger flyktinginvandringen också ett nettobidrag till den offentliga sektorn. Arbetsmarknadsintegration gynnar både flyktingarna själva och den offentliga sektorns ekonomi och kan till exempel ge ekonomiskt utrymme för att ta emot fler flyktingar. En sådan aktiv integrationspolitik är viktigare än annars i ett besvärligt konjunkturläge som det nuvarande. Exempel på åtgärder som kan ha en effekt är en snabbare validering av den utbildning flyktingarna har, mer utbildningsinsatser i både invandringslandets språk och sådana yrkeskunskaper som efterfrågas samt en mer aktiv arbetsförmedling. Denna typ av åtgärder är speciellt viktiga då ökad heterogenitet i befolkningen eventuellt kan leda till att stödet för välfärdsstaten minskar (se Matz Dahlbergs kapitel i denna bok).

Även om det finns mycket forskning om invandringens ekonomiska effekter finns det områden som är mindre väl täckta. Sådana

områden, där det finns relativt lite forskning, är bland annat de som rör vilka effekter invandringen har för företagande, innovationer, internationell handel och tillväxt. Med allt bättre databaser bör sådan forskning vara möjlig att genomföra.

Det finns en omfattande forskning om villkoren för migranterna. Det gäller bland annat löner, arbetsvillkor i övrigt och också deras ställning på bostadsmarknaden. En viktig del av forskningen berör diskriminering på olika områden av de utrikes födda och också av deras barn. Det hela kan ses som delar av forskning om integrationsprocessen. Ett övergripande resultat är att integration tar tid, och olika lång tid för olika individer och grupper.

Det finns betydligt mindre forskning om de ekonomiska effekterna för utvandringsländerna än om motsvarande effekter för invandringsländerna och migranterna. Några viktiga frågor i den nationalekonomiska forskningen om utvandringsländerna är: ”Vilka effekter har det att personer efter kortare eller längre tid flyttar tillbaka till hemlandet med kanske nya kunskaper förvärvade i invandringslandet?”, ”Hur stor är omfattningen av remitteringar och vilka effekter har dessa remitteringar?” och ”Hur påverkar möjligheter för högre utbildade att få arbete i ett annat land benägenheten för ungdomar och deras familjer att satsa på högre utbildning?” (Se vidare Lisa Pellings kapitel i denna volym).

Ser vi på omfattningen av den internationella migrationen finner vi att den är betydligt mindre än motsvarande rörlighet av varor, tjänster och kapital. I en perfekt integrerad världsekonomi skulle priser på varor och tjänster, kapitalavkastning och löner vara mer eller mindre desamma överallt. En jämförelse visar att skillnaderna är mycket större vad gäller löner än vad gäller priser och kapitalavkastning. Restriktionerna vad gäller rörligheten av arbetskraft är också mycket större än restriktionerna vad gäller handel med varor och tjänster och rörligheten av kapital. Endast ungefär 3 procent av världens befolkning är bosatta i ett annat land än det där de är födda. Det pekar på att en större omfattning av den internationella migrationen kan ge stora ekonomiska vinster. Det som oroar en del vad gäller en sådan ökad rörlighet är dels den eventuella förekomsten av fördelningseffekter, dvs. att vissa grupper kan förlora på migrationen, dels

andra typer av effekter än sådana som är av ekonomisk natur. Stödet för politiska partier som är invandringsfientliga har ökat under de senaste decennierna och kan eventuellt komma att öka än mer under en krisperiod som den nuvarande.

## Kan EU ha öppna gränser mellan länderna?

Arbetskraftsmigrationen inom EU har varit omfattande under det senaste decenniet. Betydande migrationsströmmar har bland annat gått från de nya till de gamla EU-länderna. Denna migration kan förväntas öka när övergångsreglerna vad gäller de länder i Central- och Östeuropa som blev medlemmar 2004 nu har upphört (från 1 maj 2011). Den förväntade ökningen av migrationen har dock dämpats eller tillfälligt förbytts i sin motsats på grund av den ekonomiska krisen. I Tabell 1 presenteras tal för migrationen till EU år 2008. Här ingår inte dem som flyttar till de länder som de är medborgare i, dvs. i huvudsak de som flyttar tillbaka till det land de är födda i.

TABELL 1. MIGRATION TILL EU-MEDLEMSSTATER ÅR 2008 EFTER MEDBORGARSKAP (DE SOM FLYTTAR TILL DET LAND DE ÄR MEDBORGARE I INGÅR INTE)

EU-medborgare (men ej medborgare i det land de flyttar till)		Ej medborgare i något EU-land	
Land	Antal i tusental	Land	Antal i tusental
Rumänien	384	Marocko	157
Polen	266	Kina	97
Bulgarien	91	Indien	93
Tyskland	88	Albanien	81
Italien	67	Ukraina	80
Frankrike	62	Brasilien	62
Storbritannien	61	Förenta staterna	61
Ungern	44	Turkiet	51
Nederländerna	40	Ryssland	50
Portugal	38	Colombia	49

Källa: Eurostat, Statistics in Focus, Population and Social Conditions 1/2011.

Vi ser att bland de migranter som är EU-medborgare är de viktigaste medborgarskapsländerna Rumänien och Polen. De som är medborgare i Rumänien flyttar i första hand till Italien och Spanien, medan de som är medborgare i Polen framför allt flyttar till Storbritannien och Tyskland. OECD:s standardiserade immigrationsstatistik som täcker perioden till och med 2009 pekar på en kraftig minskning av inflyttningen mellan 2008 och 2009 till bland annat Tjeckien, Irland, Italien och Spanien (alla EU-länder är inte medlemmar av OECD och ingår därför inte i statistiken).

Exempel på sådan rörlighet inom EU är migration från de länder i Central- och Östeuropa som blev medlemmar av EU i maj 2004 till Irland och Storbritannien. För Irlands del blev det till betydande del en ersättning för dem som tidigare hade kommit från länder utanför Europa, bland annat från länder i Sydamerika. Ett annat exempel är den mycket omfattade migrationen från Rumänien till Spanien och Italien som i och för sig startade före Rumänien blev medlem av EU men förstärktes efter inträdet.

Frågan är vad som händer nu med stigande arbetslöshet i många EU-länder. Det finns vissa tendenser till att länder som Spanien vill införa eller inför regler som på arbetsmarknaden ger företräde till dem som är medborgare i landet. Andra länder förändrar arbetsmarknads- och socialpolitiken på sätt som indirekt syftar till att minska arbetskraftsinvandringen eller till att öka återutvandringen bland arbetskraftsinvandrare som har blivit arbetslösa. Det är möjligt att den nuvarande krisen kan leda till ökade skillnader mellan EU-länderna vad gäller utformningen av arbetsmarknads- och socialpolitiken.

Av intresse är också vad som händer med migrationen om EU får nya medlemmar. Kroatien står närmast i tur att bli medlem. Det är ett land med en relativt liten befolkning och ett medlemskap kommer därför att få små effekter på den EU-interna migrationen. Intressantare ur migrationssynpunkt är om Turkiet och/eller Ukraina skulle bli medlemmar. Turkiet är det land i Europa som de senaste åren haft högst tillväxt. Vissa delar av Turkiet, bland annat Europas största stad Istanbul, har en avancerad ekonomi, men samtidigt är en stor del av befolkningen i andra delar av landet verksamma inom ett



lågteknologiskt jordbruk. Det finns stora åsiktsskillnader inom EU om och hur EU ska expandera. Motsättningarna gäller framför allt om Turkiet ska kunna bli medlem eller inte.

## Migrationen från länder utanför Europa i fortsättningen

Det finns en betydande migration från länder utanför EU till EU-länder (se Tabell 1). Den är dock mindre än migrationen mellan EU-länderna. Under 2008 var många av de utifrån kommande migranterna medborgare i Marocko, Kina eller Indien. Görs en uppdelning av efter utvecklingsnivå av ursprungsländerna enligt FN:s utvecklingsindex (*human development index*, HDI) finner man att merparten kommer från högutvecklings- och medelutvecklingsländer (ungefär lika många från båda grupperna) och få från lågutvecklingsländer.

När det gäller migration från länder utanför EU till EU är det viktigt att göra en uppdelning i de olika typer av migration som nämndes i föregående avsnitt: arbetskraftsinvandring av såväl högt utbildade specialister som annan arbetskraftsinvandring, flyktinginvandring, anhöriginvandrare, studerande och irreguljära migranter.

De flesta länder uppmuntrar till invandring av personer med högre utbildning inom områden där kunskaperna är lätt överförbara mellan länder som ingenjörer, läkare, IT-specialister och naturvetare. En modell för att uppmuntra sådan invandring är poängsystem av kanadensisk typ där utbildning väger tungt vid beräkning av poängen. En annan modell är att ge arbetstillstånd till alla med en akademisk examen som har fått ett arbetserbjudande, en modell som Tyskland nyligen har infört. Ytterligare en modell är den som Danmark har, att arbetstillstånd ges när den lön arbetsgivaren utlovar till den som söker arbetstillstånd överstiger ett visst, relativt högt, belopp. Alla modellerna syftar till att underlätta invandring för dem som har högre utbildning med en inriktning som efterfrågas på arbetsmarknaden, men samtidigt till att göra det svårare för andra arbets sökande att komma in i landet. Västeuropa har traditionellt varit ett område till vilket många högre utbildade har flyttat. Samtidigt har många

som har genomgått högre utbildning flyttat bort från Västeuropa. Många högre utbildade har till exempel kommit till Storbritannien från tidigare kolonier, men samtidigt har många också lämnat Storbritannien för USA. Sverige har länge haft en liknande situation med både invandring och utvandring av högt kvalificerad arbetskraft.

En del EU-länder har infört regler som gör det relativt lätt att komma även för arbetskraft som saknar högre utbildning. Det gäller bland annat Spanien för jordbruksarbetare, vilka ofta kommer som säsongarbetare, och Italien för arbete i privata hushåll för omsorg av barn och gamla. Bland dem som arbetar i jordbruket är många män från olika länder i Afrika, och bland dem som arbetar i hushållen är många kvinnor från Filippinerna. Arbetsvillkoren för utrikes födda inom dessa båda sektorer är ofta dåliga jämfört med arbetsvillkoren i övrigt i mottagarländerna. Det har också varit vanligt att komma till byggnadsindustrin från olika länder utanför Europa. Polen, ett av de nya EU-länderna har både en omfattande utvandring till gamla EU-länder och en betydande invandring av arbetskraft från länder utanför EU, bland annat Ukraina och Vitryssland. Spanien har en omfattande invandring från spanskspråkiga länder i Sydamerika till arbeten inom många olika yrkesområden. Det finns som framgår inte något enhetligt mönster.

Den nuvarande krisen kommer att påverka både utrikes födda från länder utanför EU, som nu har arbete i EU-länder, och nyrekryteringen av sådan arbetskraft. Mest uppenbara är effekterna inom byggsektorn – i många länder har byggnadsverksamheten minskat drastiskt och det finns inga tecken på att den snart ska sätta fart igen.

En stor grupp av migranter som kommer från icke EU-länder är flyktingarna. Det finns stora skillnader i politiken för flyktinginvandring mellan EU-länderna. Skillnaderna gäller reglerna för invandring, tillämpningen av dem och integrationspolitiken. Här finns också tydliga motsättningar mellan olika länder inom EU. Dessa motsättningar kan komma att skärpas om det kommer många flyktingar från Nordafrika och andra länder i Mellanöstern.

Det är svårt för att inte säga omöjligt att göra prognoser för den framtida flyktinginvandringen. Den är huvudsakligen betingad av den politiska utvecklingen i främst närområdet till Europa. Vi ska

komma ihåg att de flesta flyktingar stannar i närområdet. De flesta flyktingarna från Syrien kommer till exempel till grannlandet Turkiet och de flesta flyktingar från Somalia kommer till grannlandet Kenya. Det är knappast möjligt att göra tillförlitliga prognoser för framtida flyktingströmmar men det bör gå att göra förberedelser för olika typer händelser och att utforma en gemensam politik för dessa olika typer av händelser.

Anhöriginvandringen är i mycket bestämd av antalet utrikesfödda som är bosatta i landet, framför allt hur många som har invandrat under de senaste åren. De flesta som kommer som anhöriga är anhöriga till utrikes födda. Antalet som kommer som studerande bestäms i hög grad av hur studiefinansieringssystemet är utformat för dem som kommer från länder utanför EU. Slutligen, vad gäller de irreguljära migranterna är det svårt att göra några bedömningar om utvecklingen av antalet som kommer.

## Vad händer med den internationella migrationen och migrationspolitiken på 2010-talets arbetsmarknad?

Invandringspolitiken och integrationspolitiken står inför flera viktiga utmaningar de närmaste åren. De påverkas av den akuta krisen men också av den långsiktiga krisen, som beror på att andelen i aktiv ålder tenderar att gradvis bli lägre. Jag ska här beröra några av utmaningarna.

Den första utmaningen är vad som händer med arbetskraftsmigrationen inom EU nu när övergångsreglerna för migration till Tyskland och Österrike har upphört för medborgare i de länder som blev medlemmar av EU den 1 maj 2004. Sjuårsperioden gick ut den 1 maj 2011. Motsvarande sjuårsperiod för medborgare i Bulgarien och Rumänien går ut den 1 januari 2014. Det finns en tradition av migration till Tyskland och Österrike från de länder för vilka övergångsreglerna nu upphört att gälla. Migrationen har varit omfattande under 2000-talet trots övergångsreglerna. Denna migration kan nu förväntas öka ytterligare. Konjunkturläget är också relativt gott i både Tyskland och Österrike, vilket stimulerar migrationen.

TABELL 2. ARBETSLÖSHETEN I EU:S MEDLEMSLÄNDER OCH NORGE 2005–2010

Land	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU27	9,0	8,2	7,2	7,1	9,0	9,6
Belgien	8,5	8,3	7,5	7,0	7,9	8,3
Bulgarien	10,1	9,0	6,9	5,6	6,8	10,2
Cypern	5,3	4,6	4,0	3,6	5,3	6,5
Danmark	4,8	3,9	3,8	3,3	6,0	7,4
Estland	7,9	5,9	4,7	5,5	13,8	16,9
Finland	8,4	7,7	6,9	6,4	8,2	8,4
Frankrike	9,3	9,2	8,4	7,8	9,5	9,7
Grekland	9,9	8,9	8,3	7,7	9,5	12,6
Irland	4,4	4,5	4,6	6,3	11,9	13,7
Italien	7,7	6,8	6,1	6,7	7,8	8,4
Lettland	8,9	6,8	6,0	7,5	17,1	18,7
Litauen	8,3	5,6	4,3	5,8	13,7	17,8
Luxemburg	4,6	4,6	4,2	4,9	5,1	4,5
Malta	7,2	7,1	6,4	5,9	7,0	6,8
Nederländerna	5,3	4,4	3,6	3,1	3,7	4,5
Polen	17,8	13,9	9,6	7,1	8,2	9,6
Portugal	7,7	7,8	8,1	7,7	9,6	11,0
Rumänien	7,2	7,3	6,4	5,8	6,9	7,3
Slovakien	16,3	13,4	11,1	9,5	12,0	14,4
Slovenien	6,5	6,0	4,9	4,4	5,9	7,3
Spanien	9,2	8,5	8,3	11,3	18,0	20,1
Storbritannien	4,8	5,4	5,3	5,6	7,6	7,8
Sverige	7,7	7,1	6,1	6,2	8,3	8,4
Tjeckien	7,9	7,2	5,3	4,4	6,7	7,3
Tyskland	11,2	10,3	8,7	7,5	7,8	7,1
Ungern	7,2	7,5	7,4	7,8	10,0	11,2
Österrike	5,2	4,8	4,4	3,8	4,8	4,4
Norge	4,5	3,4	2,5	2,5	3,1	3,5

Källa: Eurostat, Unemployment – LFS adjusted series (une\_rt\_a)

En andra utmaning är vad som händer med arbetskraftsmigrationen om det blir fortsatt markant olika ekonomisk utveckling i Nordvästeuropa (främst de nordiska länderna, Tyskland och Nederländerna) och länderna i Sydeuropa med olika utveckling av arbetslösheten. Se Tabell 2.

Den nuvarande krisen har lett till stigande arbetslöshet inom EU. Ökningen av arbetslösheten startade 2009. Ser vi till alla EU-länder ökade arbetslösheten från 7,1 procent år 2008 till 9,6 procent 2010. Än viktigare är den stora skillnaden i utvecklingen av arbetslösheten mellan olika länder. I vissa länder har ökningen av arbetslösheten varit dramatisk. Den ökade mycket i Sydeuropa (och har fortsatt att öka där under 2011), Irland, Baltikum (men där har den minskat något under 2011) och en del andra nya EU-medlemsstater som Bulgarien, Slovakien och Ungern.

Kommer den akuta krisen att gå över i Nordvästeuropa (och också Polen och kanske Baltikum) samtidigt som krisen blir betydligt mer långvarig i Sydeuropa och i en del av de nya EU-medlemsstaterna? Då kommer troligen arbetskraftsinvandringen att fortsätta från de nya EU-länderna till Nordvästeuropa, men kanske ser vi också en ökad rörlighet mellan de gamla EU-länderna, EU15-länderna. Under de tre första decennierna av efterkrigstiden hade vi en omfattande migration från Sydeuropa till Väst- och Nordeuropa. Kommer den att ta ny fart igen? Kommer vi att på nytt se en omfattande migration från Grekland, Portugal och Spanien till Tyskland? Och kommer vi att på nytt se en omfattande migration från Irland till Storbritannien?

En tredje utmaning är om och hur EU hanterar en ökad flyktmigration från länder i närområdet. Kan EU formulera en gemensam politik på detta område eller kommer flyktmigrationen leda till konflikter mellan olika länder i Europa? Vi har under det senaste året sett spänningar mellan Italien, som har blivit första land för merparten av de flyktingar som har kommit från Nordafrika, och andra länder inom EU. Ska Italien som första vistelseland vara det land som tar ansvaret för flyktingarna eller ska de kunna flytta vidare till andra länder som Frankrike? Dessa konflikter vad gäller ansvaret för mottagandet av flyktingar blir ett test på sammanhållningen inom EU.

## En fortsatt fri arbetsmarknad inom EU kräver hållfast uppbackning på nationell nivå

Gemensamma marknader för varor och tjänster, kapital samt arbetskraft är ett viktigt bidrag till den ekonomiska utvecklingen i EU. Det är mycket viktigt att ekonomiska kriser inte leder till att gemensamma marknader avvecklas och eller begränsas på olika sätt eller att nationell migrationspolitik utformas så att den i praktiken utestänger dem som kommer från andra EU-länder. Det finns mycket goda skäl för att behålla öppenheten för migration inom Europa och att inte heller ytterligare begränsa migrationen till och från Europa. Vi behöver mer och inte mindre rörlighet inom och till Europa.

Vi vet från tidigare perioder att arbetskraftsmigrationen i mycket hög grad är konjunkturkänslig. De som är arbetslösa i hemlandet flyttar i regel inte till ett annat land, om de inte kan få arbete där. Omfattningen av arbetskraftsmigrationen styrs i mycket hög grad av antalet lediga platser i mottagarländerna. Lågkonjunkturen och den ekonomiska krisen innebär emellertid inte att all arbetskraftsmigration upphör. Vissa sektorer och vissa yrkesområden är betydligt mindre konjunkturkänsliga än andra. Det gäller kanske främst arbetsmarknaden för specialister som till exempel läkare men också arbetsmarknaden för hushållstjänster. Mönstret kan förändras så att fler kommer från länder inom EU och färre kommer från länder utanför EU, kanske speciellt för arbeten som inte kräver längre yrkesutbildning.

Vi vet också från tidigare konjunkturedgångar att utrikes födda ofta, men inte alltid, påverkas mer än de som är infödda. Deras arbetslöshet ökar mer än andras. De utrikesfödda är i många fall, men inte alltid, överrepresenterade i branscher som är mer konjunkturkänsliga än andra och de är ofta relativt sent anställda och därmed sämre skyddade vid neddragningar. Det kan också förekomma att de diskrimineras vid neddragningar av personalstyrkan och vid nyanställningar. Det senare är speciellt viktigt att uppmärksamma i lågkonjunkturer, då det ofta finns många sökande till varje ledig plats.

I perioder med hög arbetslöshet, inte minst bland dem som bor i ett annat land än det de är födda i, är det viktigt att uppmärksamma hur arbetsmarknadspolitiken och socialförsäkringssystemen fungerar för

dessa grupper. Det gäller såväl ersättning vid arbetslöshet som ersättning vid ålderspensionering, för att nämna två exempel. Det är viktigt också på dessa områden ha en ökad öppenhet och integration inom Europa.

Det är slutligen viktigt att utforma en hållfast och generös politik också för andra typer av migranter, inte minst för flyktingar och an-  
höriginvandrare, och att göra det i samarbete mellan olika EU-länder.

## Källor och litteratur

Den finns en omfattande litteratur om de olika åtgärder som syftar till att öka andelen sysselsatta i ekonomin. I Arbejdsmarkeds-kommissionens betänkande *Velfærd kræver arbejde* (Jørgen Søndergaard, Eskil Wadensjö, Michael Svarer, Peder J. Pedersen, Vibeke Jensen, Birgitte Hansen, Ingelise Bogason, Gitte Elling och Hans Bach, Köpenhamn: Finansministeriet, augusti 2009) sammanfattas forskningsläget och ges förslag utifrån ett danskt perspektiv.

Erfarenheterna från både den gemensamma nordiska arbetsmarknaden och EU:s gemensamma arbetsmarknad är av intresse för att kunna förstå den nuvarande utvecklingen av invandringen och invandringspolitiken i Europa. I Peder Pedersen, Marianne Røed och Eskil Wadensjö, *The Common Nordic Labor Market at 50* (Köpenhamn: The Nordic Council, 2008) ges en detaljerad genomgång av utvecklingen av den gemensamma nordiska arbetsmarknadens första 50 år. Utvecklingen av EU:s gemensamma arbetsmarknad under 2000-talet och dess effekter för gamla och nya medlemsstater behandlas i Martin Kahanec och Klaus F. Zimmermann (redaktörer), *EU Labor Markets After Post-Enlargement Migration* (Berlin: Springer Verlag, 2009). Kapitlet om Sverige är skrivet av Christer Gerdes och Eskil Wadensjö. Kapitlet bygger på två tidigare STEPS-rapporter.

Invandringspolitiken och integrationspolitiken ändras ständigt. Julia Boguslaw, *Invandrings- och utvandringspolitiskt kalendarium* (kommande, SULCIS, Stockholm) innehåller en noggrann genomgång av lagstiftningen i Sverige på detta område från 1500-talet fram till våra dagar, inklusive framväxten av den gemensamma nordiska arbetsmarknaden och EU:s gemensamma arbetsmarknad.

Som nämnts i texten finns det en omfattande forskning om invandringens ekonomiska effekter. Ett par bra översikter är Örn B. Bodvarsson och Hendrik Van den Berg, *The Economics of Immigration; Theory and Policy* (Berlin, Heidelberg: Springer Verlag, 2009) och Sari Pekkala Kerr och William R. Kerr, "Economic Impacts of Immigration" (NBER Working Paper Nr 16736, 2011). Michael Clemens, "Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk" (*Journal of Economic Perspectives* 25:3, 2011) betonar i en läs- värd artikel starkt vikten av forskning om utvandringens ekonomiska effekter. I samma nummer av tidskriften som hans artikel publiceras i, återfinns också andra artiklar om ekonomiska effekter för utvand- ringsländerna.

En fråga som diskuterats mycket är invandringens effekter för den offentliga sektorn. En startpunkt kan vara David Coleman, Eskil Wadensjö, Bent Jensen och Søren Pedersen, *Immigration to Denmark. International and National Perspectives*, (Aarhus: Aarhus University Press, 1999) som behandlar Danmark men med utblickar mot andra länder. James P. Smith och Barry Edmonston (redaktö- rer). *The Immigration Debate. Studies on the Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*. (Washington, D.C.: National Academy Press, 1998) innehåller flera olika intressanta studier av denna typ av effekter för USA. Eskil Wadensjö och Helena Orrje, *Immigration and the Public Sector in Denmark*, (Aarhus: Aarhus University Press, 2002) genomför olika typer av kalkyler av effekter för den offent- liga sektorn i Danmark baserade på olika antaganden och modeller. Bland annat visas att effekterna är mycket olika för olika delar av den offentliga sektorn. Ett kapitel av boken innehåller en översikt av den internationella forskningen på området. Christer Gerdes, Marie Louise Schultz-Nielsen och Eskil Wadensjö, *The significance of immigration for public finances in Denmark*, (Odense: University Press of Southern Denmark, 2011) innehåller en aktuell uppdatering av effekterna för Danmarks del.

OECD publicerar årligen *International Migration Outlook*, som innehåller mycket statistik men också fördjupade analyser på olika områden. Eurostat, EU:s statistikbyrå, publicerar också fortlöpan- de statistik över migrationen och migranterna.



# I dynamiken mellan marknad och murar – EU:s migrationspolitik och den sociala sammanhållningen i Europa

av Peo Hansen

Sedan 1980-talet har den ”illegala” eller irreguljära invandringen till EU-området stadigt ökat. Enligt aktuella EU-beräkningar uppgår antalet irreguljära migranter i EU-25 till omkring åtta miljoner. Ökningen är i hög grad en följd av arbetsmarknadens efterfrågan och i många sektorer och branscher har de irreguljära migranternas billiga arbetskraft blivit oundgänglig. På flera håll skulle alltså turism, byggnation, jordbruk, äldre- och barnomsorg inte kunna bedrivas som nu utan tillgången på denna arbetskraft.

En viktig strukturell förutsättning för den irreguljära migrationen står att finna i de senaste decenniernas liberalisering av EU:s ekonomi. Vid första anblicken finns det därför en påtaglig motsägelse mellan å ena sidan EU:s föregivna politiska ambition att kraftfullt bekämpa den så kallade illegala invandringen och å andra sidan dess nyliberala ekonomiska inriktning. Nyliberalismens konkreta uttryck i form av en allt mer avreglerad, flexibel, låglönekonkurrerande och informell arbetsmarknad, vars mest potenta bränsle ofta består just i ett rikt utbud av irreguljär arbetskraft, har med andra ord motverkat ambitionen att bekämpa den ”illegala invandringen”. Sätillvida handlar det kanske inte om någon motsägelse trots allt. Snarare bör vi förstå sambandet mellan migrationspolitik och ekonomisk politik som ett högst dynamiskt förhållande.

Sedan millennieskiftet inbegriper denna dynamik även det åld-

rande EU:s målsättning om att kraftigt öka den ”legala” arbetskraftsinvandringen från länder utanför EU. Många liberala kritiker menar därför att EU:s invandringsbehov gjort dess hårdhanta migrationspolitik kontraproduktiv. Istället för vaktstyrkor och taggtråd, hävdar de, borde utbud och efterfrågan bli tongivande i hanteringen av migrationsflödena, för att på så sätt effektivare kunna möta det ökade behovet av en snabbriörlig arbetskraft. Så kunde den ”cirkulära migrationen” realiseras – alltså idén att migranter i framtiden cirkulerar obehindrat mellan olika länder där det för stunden finns ett arbetskraftsbehov. Precis som det finns en global marknad för kapital, varor och tjänster, hävdar man vidare, har det nu blivit hög tid för en global migrationsmarknad, befriad från nationella och regionala murar. Ironiskt nog pekar man ibland på EU självt som en modell för denna ordning; här finns ju fri rörlighet även för arbetskraft. Dock nämner man sällan att denna fria rörlighet, som infördes under välfärdsstatens glansdagar, formellt är förbunden med sociala rättigheter; detta för att förhindra så kallad social dumpning.

Frågan om migranternas sociala rättigheter är också debattens blinda fläck. Från nästan alla håll betonas migranternas avgörande betydelse för EU:s framtida tillväxt och konkurrenskraft. Däremot är det väldigt tyst om vilka motprestationer dessa outhärliga undsättare kan förvänta sig från det efterfrågande samhället, i form av sociala rättigheter, anhörliginvandring och möjligheter till permanenta uppehållstillstånd. Snarare än att behandla migranter som de sociala varelser de är har de allt mer kommit att reduceras till avskalade produktionsfaktorer och humankapital, avsedda att optimera den marknad de är hänvisade att cirkulera på.

Det finns alltså en utbredd samsyn om den cirkulära migrationen och behovet av ett ökat utrymme för marknadsmekanismer på migrationsområdet. Men till skillnad från den mer utopiskt sinnade liberala kritiken, vilken förordar öppnare (ibland helt öppna) gränser, är EU övertygat om att förskansningen av de yttre gränserna måste fortsätta. Likväl är det grundläggande syftet detsamma. För i EU:s logik kan invandringen bara öka om den samtidigt följs åt av en ännu kraftfullare migrationskontroll. Just därför, och under en och samma vecka 2011, kan EU besluta om ökade anslag till Frontex

(EU:s gränsbevakningsbyrå), i syfte att driva bort människor från Nordafrika, samtidigt som EU:s kommissionär för inrikesfrågor Cecilia Malmström betonar i *Financial Times* att EU ”behöver hundratusentals, på längre sikt miljontals” nya arbetskraftsinvandrare.

Den övergripande fråga som det här kapitlet söker svar på är hur vi ska förstå den här till synes motsägelsefulla relationen. Jag vill alltså försöka bena ut hur EU tror sig kunna lyckas med att skapa en produktiv dynamik mellan marknad och murar: mellan den tillväxtorienterade strävan att öka den ”legala” arbetskraftsinvandringen, å ena sidan, och den säkerhetsorienterade ”kampen mot den illegala invandringen”, å den andra. Som jag redan signalerat kan vi bara förstå detta via en analys som förutom de ekonomiska och politiska aspekterna även beaktar frågan om de sociala rättigheterna. Det är, annorlunda uttryckt, först när politiken och policyvisionerna återigen får konfrontera den sociala frågan som problematikens kärna kommer i dagen. Så ställs också den här bokens frågeställning om EU:s sammanhållning på sin spets. För trots all EU-retorik om vikten av att främja den sociala sammanhållningen (”social cohesion”) så är det just en sådan social sammanhållning och solidaritet som verkar få stryka på foten i en migrationspolitik dominerad av konkurrenskraftens, tillväxtens och säkerhetens imperativ.

I det följande ska jag ytterligare illustrera dessa spänningar. De första två avsnitten beskriver EU:s nya syn på arbetskraftsinvandring och kontrasterar denna mot unionens tidigare politik på området. Därefter diskuteras hur EU:s allt hårdare tag mot den ”illegala invandringen” hänger samman med den nya politiken för arbetskraftsinvandring. I ett särskilt avsnitt om EU:s migrationspolitik gentemot afrikanska länder illustreras hur EU söker skapa stöd för ökad arbetskraftsmigration, genom att kombinera den med minimala sociala rättigheter för migranterna och en säkerhetsorienterad kamp mot ”illegal invandring”. I de två avslutande styckena analyserar jag sedan den kritiska problematiken kring migranternas sociala rättigheter, och visar varför den också måste kopplas samman med frågan om EU:s politiska sammanhållning i en tid av fördjupad kris och ökade nationalistiska tendenser i Europa.

## Det gamla Europa öppnar dörren för nya arbetskraftsinvandrare

EU:s behov av nya arbetskraftsinvandrare handlar inte om ett behov vilket som helst. Enligt FN- och EU-beräkningar skulle EU behöva tiotals miljoner migranter under de närmaste decennierna – ibland nämns ännu högre siffror – för att komma till rätta med sitt stora demografiska underskott och således kunna säkerställa tillväxt och konkurrenskraft. Ekonomisk tillväxt och ökad migration har på så vis blivit två sidor av samma mynt i EU:s ekonomiska och politiska ambitioner. Detta slog man fast redan i Lissabonstrategin (2000–2010); och föreställningen utgör nu en av grundbultarna i ”Europa 2020-strategin” – EU:s nya tioårsplan för ekonomisk tillväxt. ”Invandring är en viktig del av lösningen”, konstaterade den dåvarande kommissionären för yttre förbindelser Benita Ferrero-Waldner i ett tal i Bryssel 2006: ”Den kommer att hjälpa oss att ställa om ekonomin och upprätthålla en viss nivå av tillväxt. ... För Europa, med dess minskande och åldrande befolkning, är det nödvändigt att locka till sig begåvningar och arbetskraft utifrån.” Detta budskap, som går tillbaka till första hälften av 2000-talet, har i dag blivit ett mantra som upprepas nästan dagligen. Från kommissionens synvinkel har en storskalig invandring blivit så angelägen att den nu sägs utgöra en helt nödvändig förutsättning för EU:s hela ”ekonomiska överlevnad”, vilket den ansvariga kommissionären Cecilia Malmström påpekade vid en presskonferens i juli 2010.

Praktiskt taget alla västeuropeiska länder införde under den ekonomiska krisen i början av 1970-talet ett formellt totalstopp för arbetskraftsinvandring från fattigare delar av världen. (Anhörigmigrationen fortsatte dock, flyktningmigrationen ökade och den irreguljära migrationen skulle snart ta fart.) Huruvida dagens ekonomiska kris och massarbetslöshet kommer att leda till en omprövning av kommissionen nuvarande hållning återstår att se. Vissa förändringar i migrationsmönstren och i nationell policy har redan skett: Irland har t.ex. åter blivit ett utvandringsland till följd av krisen (enbart mellan april 2010 och april 2011 emigrerade över 40 000 irländska medborgare samtidigt som minst 36 000 arbetskrafts-

invandrare lämnade landet); sedan 2009 har över hundra tusen letter lämnat sitt land; Grekland förväntas gå samma väg; och Portugal har de senaste åren sett tiotusentals medborgare emigrera till olje-boomens Angola. Flera EU-länder – däribland Storbritannien – har dessutom vidtagit åtgärder för att minska arbetskraftsinvandringen och få arbetslösa migranter med temporära uppehållstillstånd att lämna landet. Under sommaren 2011 beslöt den spanska regeringen att stoppa invandringen från Rumänien, vilket motiverades med hänvisning till Spaniens skyhöga arbetslöshet. I samma veva flaggade även Holland för liknande invandringsrestriktioner.

Vid samma tidpunkt ryckte EU-kommissionen ut till försvar för sin linje; enligt Malmström hade krisen egentligen inte förändrat någonting i grunden och kommissionens ståndpunkt i arbetskraftsmigrationsfrågan låg därför fast. Som tidningen *EUobserver* rapporterade i juli 2011 påpekade Malmström också att Spanien, trots massarbetslösheten, på intet sätt utgjorde något undantag: ”Många företag säger fortfarande att de inte kan hitta folk för att utföra arbeten såsom att plocka jordgubbar.”

*The Guardians* utförliga rapport om läget i Spanien, som publicerades i februari 2011, ger en annan bild. Sedan krisens utbrott och byggbranschens kollaps har situationen för landets arbetskraftsinvandrare drastiskt försämrats, delvis som en följd av att så många invandrare som tidigare var sysselsatta i byggbranschen nu tvingats söka sig till den sämst betalda trädgårds- och jordbruksindustrin. Eftersom denna industri pressat kostnaderna ytterligare har den blivit än mer benägen att utnyttja irreguljära invandrare. Som *The Guardian* kan bekräfta har det därför blivit allt mer ovanligt att jordbruket alls anställer reguljär arbetskraft med villkor som följer regelverket. Enligt organisationen *Anti-Slavery International* har villkoren för de irreguljära i Spaniens jordbruk nu blivit så undermåliga att de på flera håll kan klassas som slaveriliknande, och detta med de spanska myndigheternas fulla vetskap. Det råder även matbrist vilket gjort att Röda korset numera sköter matförsörjningen för tusentals av Spaniens irreguljära migrantarbetare.

Men det är inte denna situation och dessa arbetare som Malmström syftar på när hon framhäver Spaniens fortsatta invandringsbehov

och jordbruksindustrins rekryteringsproblem. Kommissionen avser enbart reguljärt invandrade och anställda invandrare. Att Spanien vill stoppa rumänska invandrare måste delvis förstås i det här ljuset, då de invandrar reguljärt inom EU:s regelverk (fri rörlighet). Härigenom har dessa migranter också en uppsättning formella rättigheter, trots att även många rumäner utnyttjas i den informella ekonomin. Eftersom invandring inom ramen för EU:s fria rörlighet ställer vissa krav på staten, i form av sociala skyldigheter, kan vi också förstå varför den hårt skuldyngda spanska staten vill hejda den.

Detta innebär dock inte att Spanien vill hejda all invandring; långt därifrån. Genom att krisen sätter ytterligare press på företagen att sänka kostnaderna kan efterfrågan på billig migrantarbetskraft rentav ha ökat som en följd av krisen. Spanien har exempelvis inte stoppat arbetsgivareorganisationernas rekrytering av temporära arbetskraftsinvandrare till jordbruksindustrin. Denna invandring är också ”legal”, åtminstone i första ledet. Men när migranterna väl är i Spanien utsätter arbetsgivarna ofta dem för den mest vedervärdiga behandling, och trots att denna behandling är helt illegal ser myndigheterna mellan fingrarna och låter den fortgå. Som *Le Monde Diplomatique* kunde avslöja i våras lever kvinnorna (många från Filippinerna och Marocko) som arbetar för ett av flera multinationella jordbruksföretag i Spanien (som bl.a. exporterar ekologiska jordgubbar) i en hårt kontrollerad isolering från det omgivande samhället; de får inte ta emot besök; måste be om tillåtelse om de vill lämna företagsområdet; och de måste lämna ifrån sig sina pass till arbetsgivaren.

Således är det svårt att spekulera om hur den nuvarande krisen kommer att inverka på migrationen till, från och inom EU. Jag har försökt illustrera att migrationsmönstren inte följer någon enkel formel, där arbetskraftsmigration per automatik ökar vid högkonjunktur och arbetskraftsbrist och minskar vid lågkonjunktur och hög arbetslöshet. Medias rapportering om olika EU-länders restriktioner mot arbetskraftsinvandring (som i fallet med Rumänien) kan lätt ge det intrycket, eftersom man enbart fokuserar på den reguljära arbetskraftsmigrationen. Vänder man blicken mot den irreguljära migrationen (samt migrationens många blandformer) kan kriser och hög arbetslöshet också föranleda en ökad efterfrågan på irreguljär

migrantarbetskraft. Det hävdar bland andra Khaled Koser, en av de främsta experterna på irreguljär migration. Men Koser påpekar också att detta inte behöver innebära att dagens kris har föranlett någon större ökning av antalet irreguljära migranter som anländer till EU utifrån. Däremot har många reguljära migranter som blivit arbetslösa nu blivit tvungna att ta jobb på den irreguljära arbetsmarknaden. Samtidigt understryker Koser att det i nuläget är väldigt svårt att säga något mer definitivt om krisens påverkan på den irreguljära migrationens utseende.

Ett annat osäkerhetsmoment värt att nämna utgörs av extremhögerns frammarsch. Dessa partiers ökade politiska inflytande i förening med traditionella politiska partiers vilja att gå dem till mötes eller efterapa deras politik kan påverka migrationspolitiken i riktningar som går stick i stäv med såväl arbetsmarknadsbehov som demografiska prognoser. Den brittiska näringslivslobbyns ilska över den konservativa regeringens beslut att infria sina högljutt förkunnade vallöften om minskad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU illustrerar detta.

Men än så länge står EU benhårt fast vid linjen att arbetskraftsinvandringen till EU bör öka kraftigt. Detta bekräftades exempelvis när Europaparlamentet mitt i den finansiella turbulensen hösten 2008 med bred majoritet antog EU-kommissionens förslag om ett så kallat "blåkort", som syftar till att underlätta inflödet av högutbildad arbetskraft till EU (för en utförlig diskussion om blåkortet se Petra Herzfeld Olssons kapitel). Enligt Jacques Barrot, EU:s dåvarande inrikeskommissionär, var parlamentets godkännande, som han uttryckte det för *eobserver*, ett tydligt tecken på "att européer är öppna för invandring och att vi välkomnar utomeuropeiska medborgare".

Barrot sökte förmedla bilden inte av en fästning, utan av ett kosmopolitiskt EU som öppnar sig mot omvärlden. Denna nylansering av varumärket EU har rönt uppmärksamhet både i medierna och inom forskarvärlden, där den inte sällan tagits emot i bekräftande ordalag. Som några av citaten ovan klargör är dock kommissionen i de flesta andra sammanhang ganska öppen hjärtig med sina verkliga motiv, vilka givetvis inte är särskilt kosmopolitiska utan främst styrda av ekonomiska imperativ.

## Från nollinvandring till miljoninvandring?

EU:s stolta kosmopolitiska deklamationer om ett Europa ”öppet för invandring” får dock inte viftas bort som enbart tom retorik. Betraktar vi dem ur ett historiskt perspektiv får de nämligen en stark laddning, framför allt när de sätts i samband med EU:s tidigare arbetskraftsinvandringpolicy.

Under perioden mellan tidigt 70-tal och sent 90-tal var EU:s officiella linje att det inte skulle få förekomma någon arbetskraftsinvandring från länder utanför OECD-området. Denna linje, som uppfattades som den enda realistiska under denna tid, antog närmast formen av ett heligt löfte till EU:s medborgare och utgjorde ett viktigt retoriskt verktyg i EU:s strävan att vinna folkligt stöd och legitimitet för liberaliseringspolitiken under 1980- och 1990-talen. I Bryssel förutsatte man att EU:s medborgare var negativt inställda till invandring (från öst och syd) och kommissionen försummade sällan ett tillfälle att försäkra att den inre marknadens liberaliseringspolitik på intet sätt skulle tillåtas leda till ökad invandring. I raden av policydokument, bland annat i kommissionens omfångsrika meddelande från 1994 ”On Immigration and Asylum Policies”, gjorde man tvärtom ett stort nummer av att liberaliseringen och stegen mot att avskaffa EU:s inre gränskontroller gick hand i hand med kraftfulla åtgärder för att förstärka de yttre gränskontrollerna samt bekämpa illegal invandring, asylbedrägerier och internationell brottslighet. Asyl- och migrationspolitiken lösgjordes därför allt mer från områden som mänskliga rättigheter och arbetsmarknadspolitik, för att istället inlemmas i säkerhetspolitik, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete. Men därmed blev också kommissionen och EU:s regeringar medskyldiga till att legitimera och underblåsa den invandrings- och asylfientlighet som tog fart på 80- och 90-talen. Bryssels och EU-regeringarnas populistiska garantier om förstärkningar av den yttre gränskontrollen för invandrare och diverse säkerhetshot, som migration nu i allt högre grad hade börjat förknippas med, framställdes som liktydiga med EU-medborgarnas rätt till säkerhet i en tid av stora förändringar. Som kommissionen uttryckte det i informationshäftet *European integration: The origins and growth*



*of the European Union* från 2005, speciellt riktat till EU:s medborgare: ”Problemen med invandring och asyl, droghandel och andra aspekter av internationell brottslighet har blivit ett allt större orosmoment för Europas medborgare.”

Kommissionen beskrev dessutom sin restriktiva migrationspolitik som en nödvändig förutsättning för att framgångsrikt integrera i EU redan bosatta invandrare och minoriteter med invandrarbakgrund. Allt annat ansågs orealistiskt. Man förklarade dock inte hur denna integration skulle bli mer realistisk genom att sammanfogas med en uppfattning som först och främst stämplade migranter som ett problem, ja till och med ett allvarligt säkerhetshot. Redan i början av 1990-talet fanns det röster i Europaparlamentet som synade bluffen. I en parlamentsrapport från 1990, *Report of the Committee of Inquiry into Racism and Xenophobia*, varnade man bland annat för ”att sammankopplingen av migranter och flyktingar med polisiära frågor och nationella säkerhetsfrågor mycket väl kan underblåsa rasistiska idéer och användas för att legitimera vissa former av rasistiskt beteende”.

Det är i första hand i ljuset av det som Bryssel i dag kallar perioden av ”nollinvandringspolitik” (1973–1999) som vi bör bedöma de självsäkra påståendena om att Europa välkomnar invandrare från hela världen. Sedan millennieskiftet har också kommissionens uppmaningar om vikten att undanröja denna nollinvandringspolitik ökat exponentiellt. Plötsligt började Bryssel göra uttalanden av typen: ”Kommissionen anser att den ’nollinvandringspolitik’ som tidigare förts fram i den europeiska diskussionen om invandring aldrig har varit vare sig realistisk eller ändamålsenlig.” I kommissionens meddelande ”Om en invandringspolitik för gemenskapen” från 2000 hette det vidare: ”Efter en ekonomisk och demografisk analys av EU respektive ursprungsländerna står det klart att det finns en växande övertygelse om att den så kallade ’nollpolitiken’ när det gäller invandring som dominerat de senaste 30 åren spelat ut sin roll.” En smärre revolution med andra ord, som kommissionen inte försummat att kamma hem billiga kosmopolitiska poäng på. Poängen är billiga av det enkla skälet att Bryssels omvändning i fråga om arbetskraftsinvandring inte har föranlett någon offentlig självrannsakan. Snarare har kommissionen försökt få det att framstå som om man själv aldrig

riktigt sanktionerade den tidigare nollinvandringspolitiken, trots att man i själva verket var en av dess främsta förespråkare.

## EU:s retorik om de "illegala" invandrarna

Ännu viktigare i sammanhanget är att kommissionen också hushållar med sanningen om den så kallade nollinvandringspolitikens verkliga innebörd. För arbetskraftsinvandringen till EU var verkligen inte lika med noll under 1980- och 1990-talen. Tvärtom anlände flera miljoner arbetskraftsmigranter. De flesta av dessa var dock inte reguljära, utan irreguljära eller "illegala"; det sistnämnda EU:s officiella beteckning. Som jag redan nämnt har forskningen visat att den stora efterfrågan på denna typ av billig arbetskraft är intimt förbunden med avregleringen och flexibiliseringen av EU:s arbetsmarknader som följde i spåren av den nyliberala omdaning under 1980- och 1990-talen. Urholkad arbetsrätt, ökning av låglönearbeten och tillfälliga anställningar, stimulanser till en lönepressande service- och tjänstesektor samt ett försvagat fackligt inflytande, allt i kombination med en snabbt växande informell ekonomi och arbetsmarknad bestående av outsourcad och hårt exploaterad arbetskraft, har bidragit till EU:s ökade efterfrågan på irreguljära arbetskraftsmigranter – det vill säga den typ av arbetskraft som ofta lämpar sig allra bäst för sådana arbetsmarknadsförhållanden.

I den officiella retoriken erkänner dock inte Bryssel och regeringarna att man eldat på en ekonomi och arbetsmarknad där irreguljära migranternas arbetskraft *de facto* – och alltså helt oberoende av frågan om eventuella intentioner i endera riktningen – kommit att utgöra ett omistligt smörjmedel. Man duckar helt enkelt för faktum och väljer istället att uteslutande tala om EU:s stora efterfrågan på "legala" arbetskraftsmigranter. EU:s politiska ledarskap kan härigenom fortsätta att lufta sin fientlighet mot "illegala invandrare" samtidigt som man bedriver en politik som främjar irreguljär invandring. Nyligen avslöjade exempelvis *The Guardian* att spanska myndigheter under 2002 satte in flyg för att transportera "illegala invandrare" från Kanarieöarna till irreguljärt arbete i jordbruksindustrin på fastlan-

det. För det allra mesta fungerar politiken dock mer indirekt, främst genom att myndigheter undviker att systematiskt kontrollera arbetsgivare som utnyttjar irreguljär arbetskraft. Efterfrågesidan stryks alltså medhårs, vilket dämpar slagkraften i nog så höga migrationshinder och försöken att angripa utbudssidan i den irreguljära migrationen.

Termen illegala invandrare utgör därför en av vår tids mest slående felbeteckningar. Det är nämligen EU:s miljontals ”illegala invandrare” som står som en av grundpelarna i EU:s så hett eftertraktade flexibla arbetsmarknad. Det är deras underbetalda tillskott till arbetskraftsutbudet som sänker produktionskostnaderna inom en rad sektorer och branscher, vilket i sin tur håller konsumentpriserna nere på sådant som turism, livsmedel, städning, catering, barn- och äldreomsorg samt en uppsjö av andra varor och tjänster.

”Illegal invandring” och ”illegala invandrare” är därför inte några deskriptiva termer. Beteckningarna har uppfunnits av politiska krafter och förankrats i institutioner för att tjäna politiska syften; sorgligt nog har de också fått starkt fäste i medierapporteringen och den okritiska forskningen. Som Elspeth Guild – en av de mest välrenommerade juristerna och forskarna på området – och Sergio Carrera skriver är ”EU-kommissionens och rådets framhårdande i att använda termen ’illegal’ som en benämning på människor både förkastligt och starkt ifrågasatt inom internationella fora.” ”Människor är inte illegala”, fortsätter de; ”deras närvaro inom ett territorium kanske inte är bemyndigad eller så saknar de vederbörliga dokument, men detta placerar dem inte i en kategori där deras själva existens utgör olaglighet.” Även röster inom EU-parlamentet har kritiserat bruket av termen ”illegal invandring”. I en parlamentsresolution från den 14 januari 2009 står bland annat följande: ”Europaparlamentet uppmanar EU-institutionerna och medlemsstaterna att inte längre använda termen ’olagliga invandrare’, som har en väldigt negativ värdeladdning, utan i stället hänvisa till ’odeklarerade/odokumenterade arbetstagare/invandrare’.

## Från ett brutet löfte om nollinvandring till ett förnyat löfte om ännu hårdare tag mot den "illegala invandringen"

Trots det politiska falskspelet finns ändå ett mått av uppriktighet i den nya politiken. EU-kommissionen gjorde till exempel ingen hemlighet av sin insikt om att man bröt ett löfte till EU:s medborgare när man lanserade sin nya ståndpunkt i frågan om arbetskraftsinvandring, och det framgick omgående att man ansåg sig ha fått ett vanskligt PR-problem på halsen. I Bryssel oroade man sig nämligen för att EU:s medborgare skulle reagera negativt på nollinvandringspolitikens avskaffande och tolka det som ett förebud om färre restriktioner och ett okontrollerat inflöde av invandrare. EU hade trots allt närmast över en natt gått från en officiell linje om *noll* arbetskraftsinvandring från länder utanför OECD-området till en linje som förutspådde *miljoninvandring*. För att förebygga ett tänkbart missnöje har kommissionen, sedan början av 2000-talet, presenterat en rad PR-åtgärder som man velat ha politikernas, myndigheternas och massmedias hjälp med att verkställa. Detta betonades redan 2000 i kommissionens meddelande "Om en invandringspolitik för gemenskapen", där man bland annat inskräppte att "En övergång till en proaktiv invandringspolitik ... kräver ett starkt politiskt ledarskap för att kunna påverka den allmänna opinionen." I sitt yttrande i *Europeiska unionens officiella tidning* året därpå gav EU:s rådgivande organ, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, uttryck för liknande farhågor: "Att få den allmänna opinionen att se positivt på den nya och öppnare invandringspolitik som föreslagits är ingen enkel uppgift, men man måste likväl snarast med kraft gripa sig an denna uppgift."

Hur har då EU sökt rädda ansiktet efter det brutna löftet om nollinvandring? Helt enkelt genom att avge ett nytt löfte om ännu kraftfullare åtgärder mot illegal invandring, så kallade asylbedrägerier samt internationell brottslighet och terrorism. I "Ordförandeskapets slutsatser" vid Europeiska rådet i Bryssel i november 2004 slog man fast en av sakerna som man menar står högst upp på EU-medborgarnas önskelista:

Europas medborgare förväntar sig med rätta att Europeiska unionen, samtidigt som den säkerställer respekten för grundläggande fri- och rättigheter, på ett effektivare sätt gemensamt skall ta itu med gränsöverskridande problem som olaglig migration och människosmuggling samt terrorism och organiserad brottslighet.

I sin grönbok *Om en gemenskapspolitik för återvändande av personer som vistas olagligt* från 2002, och som en del av detta löfte, pekade kommissionen även på förtjänsterna av ”påtvingat återvändande av personer som vistas olagligt” i EU. Argumentet är att detta kan ”bidra till att få allmänheten att godta större öppenhet gentemot nya lagliga invandrare, mot bakgrund av en mindre sträng inresepolitik för i synnerhet arbetssökande migranter”. Alltså, om bara EU-medborgarna ser tydligt att EU tar i med hårdhandskarna mot de ”illegala” då kommer de också ha överseende med avvecklingen av nollinvandringen och få upp ögonen för de ekonomiskt nödvändiga med ökad ”legal” arbetskraftsinvandring. Viktigt att nämna är också att kommissionen snart följde upp detta med ett löfte till EU-medborgarna om strängare integrationspolitik och skärpta krav på framför allt EU:s muslimska minoritet. Som EU:s dåvarande inrikeskommissionär, Franco Frattini, (tillika vice ordförande för EU-kommissionen) hånfullt konstaterade i en intervju med *La Repubblica* i oktober 2006, sedan han framhåvt vikten av att få muslimer att anpassa sig till ”grundläggande europeiska normer”: ”Vi behärskas trots allt inte av sharia.” Under EU:s toppmöte om migration i Lissabon 2007 utvecklade Frattini detta budskap vidare:

En av nackdelarna med den ’gamla’ migrationsstrategin har varit integrationsproblemen, som ofta tar sig uttryck i ett medvetet avvisande av Europas grundläggande värderingar och principer. Tills för några år sedan hade vi ett mångkulturellt angreppssätt på problemen, vilket gjorde det möjligt för vissa kulturella och religiösa grupper att angripa våra värderingar. Måltavlorna för detta illa uttänkta ’angrepp’ var individuella rättigheter, jämställdhet, respekt för kvinnor och monogami. Vi måste bekämpa denna farliga attityd, som kan komma att radera hela vår samhällsstruktur, och arbeta målmedvetet för att bygga upp och vidmakthålla en positiv integrationspolitik.

Tvärtemot vad många förutspådde har alltså den nya policyn om ökad arbetskraftsinvandring inte bidragit till en gradvis omläggning av EU:s säkerhetsorienterade migrationspolitik. I stället har den lett till en utveckling i rakt motsatt riktning. Som *Financial Times* Europaredaktör Tony Barber konstaterar har EU:s regeringar nu (i kölvattnet av oroligheterna i Nordafrika och Mellanöstern) kommit att se kampen mot den så kallade illegala invandringen som EU:s allra mest akuta uppgift, jämte skuldkrisen.

Under tioårsperioden mellan 1993 och 2003 dog över 10 000 migranter och flyktingar i och kring Medelhavet, många av dem i jakt på arbete i EU – enligt *International Centre for Migration Policy Development* i Wien. Alla beräkningar pekar på en stadig ökning av dödsfallen sedan dess. Enligt flera nyhetskällor omkom minst 2000 flyktingar i Medelhavet enbart under de första sju månaderna 2011. De flesta är överens om att denna katastrof är intimt förbunden med EU:s allt större investeringar i militariserad gränsbevakning i Medelhavet. I takt med denna utbyggnad tvingas nämligen migranter och flyktingar att ge sig ut på allt farligare farvatten. Europeiska rådet för flyktingar och fördrivna (ECRE) uppskattade 2004 att omkring 90 procent av alla asylsökande numera är tvungna att använda icke-auktoriserade eller irreguljära vägar för att komma in i EU som en följd av de många invandringskontrollerna i och kring EU.

EU:s ambitioner att öka arbetskraftsinvandringen sammanfaller alltså med att tusentals migranter dör i sin strävan att tillgodose efterfrågan. Som jag noterade inledningsvis har många uppfattat detta som fullständigt irrationellt. Man har efterlyst en mer ändamålsenlig ordning, där invandringen regleras i enlighet med balanserade utbuds- och efterfrågemekanismer. För varför rulla ut mer taggråd för dem som man säger sig vara i akut behov av?

Nog kan utvecklingen verka både irrationell och motsägelsefull. Jag bör tillägga att både Bryssel och enskilda EU-regeringar medger att den viktigaste förutsättningen för att komma till rätta med den så kallade påtvingade migrationen från framför allt Afrika är minskad ojämlikhet mellan nord och syd. Men som åtskilliga forskare har visat saknar EU både politisk vilja och ekonomiska instrument för att ta på sig ett så omfattande projekt, som ju knappast kan initieras med

mindre än en genomgripande förändring av den nuvarande politiska och ekonomiska världsordningen. Då denna möjlighet i praktiken är utesluten fortsätter EU att använda en till intet förpliktande retorik om minskning av den globala ojämlikheten samtidigt som man inrättar ett system för migrationshantering helt inriktat på att göra militariserad gränskontroll till en av de främsta garantierna för tillgång på migrantarbetskraft. Det rationella medlet för att öka arbetskraftsinvandringen till EU antas med andra ord vara mer taggtråd, inte mindre.

## Ett belysande exempel: EU:s ”migrationsmanagement” gentemot Afrika

EU:s nuvarande relation med Afrika illustrerar denna rationalitet till fullo. Från 2005 och framåt har en rad EU-afrikanska deklamationer, partnerskap och andra samarbetsstrukturer kommit till stånd i syfte att utverka en ömsesidigt gynnsam hantering eller ”management” av den afrikanska migrationen till EU. Termerna ”management” och ”partnerskap” är centrala här eftersom de har tagits fram i syfte att klargöra att EU inte längre ensidigt fokuserar på att hindra migration. Snarare finns det nu en stark betoning på EU:s behov av arbetskraftsinvandring från Afrika – i form av cirkulär migration – och därmed också på åtgärder för att öka och förenkla afrikansk invandring till EU. I den här ekvationen är migrationshanteringen tänkt att spela en avgörande roll i främjandet av Afrikas utveckling, bl.a. genom åtgärder såsom frivilliga uppförandekoder för att förhindra ”brain drain” samt underlätta för högutbildade migranternas återvändande eller cirkulering; gynnsammare förutsättningar för remitteringar (migranternas penningförsändelser till hemländerna); och främjande av demokrati och mänskliga rättigheter i Afrika, för att på så sätt dämpa flyktinginvandringen (frågan om ”brain drain” tas upp i Lisa Pellings kapitel).

Dessa och andra målsättningar fick en skjuts framåt vid den stora migrations- och utvecklingskonferensen i Rabat (Ministerial Euro-African Conference on Migration and Development) och i den efter-

följande Rabat-deklarationen 2006. Upphovet till konferensen stod delvis att finna i de EU-stödda marockansk-spanska gränsstyrkornas dödsskjutningar året innan av tretton afrikanska migranter när de försökte forcera taggtrådshindren runt de spanska koloniala enklaverna Ceuta och Melilla (som också tillhör EU), belägna vid den marockanska medelhavskusten. Ett än viktigare incitament till konferensen var den ökande afrikanska migrationen till EU under 2005 och 2006.

På konferensen deklarerade EU-kommissionen och den spanska regeringen att den långsiktiga lösningen på migrationskrisen inte enbart skulle sökas i fler säkerhetsåtgärder, utan att man även var tvungen att minska klyftorna mellan nord och syd. Rabatkonferensen antog därför både en säkerhets- och en utvecklingsdimension på sin dagordning. Bortom retoriken var det dock den förra som återigen drog det längsta strået, och den första konkreta åtgärden som Rabatkonferensen resulterade i var en gemensam EU-kustbevakningsstyrka med uppgift att hejda migrationen till Kanarieöarna. Som Maltas utrikesminister nöjt kunde konstatera i en intervju med *EUobserver*, apropå överenskommelsen i Rabat: ”Att bekämpa internationell kriminalitet, återsända illegala invandrare och få stopp på den illegala invandringen utgör de viktigaste delarna i ett helhetsgrepp på den illegala invandringen.”

Den försiktiga optimismen från Rabat förbyttes dock omgående i nytt missmod då det snart visade sig att den afrikanska invandringen, framför allt till Kanarieöarna, slagit nya rekord. Många irriterade röster höjdes nu mot Spaniens beslut 2005 att regularisera och därmed ge permanent uppehållstillstånd till de flesta, om än långt ifrån alla, av de irreguljära invandrarna i landet. Flera EU-regeringar menade att detta hade skickat helt fel signaler. ”Det är ingen lösning”, hävdade Österrikes inrikesminister, ”att legalisera människor, som gjordes i Spanien, eftersom de sporrar människor i Afrika att fortsätta komma”. EU-kommissionen var också kritisk till Spaniens politik, och på sommaren 2008 offentliggjorde den sitt generella avståndstagande från ”massregulariseringar”, med motiveringen att dessa inverkar kontraproduktivt på ”kampen mot den illegala invandringen”.

Sedan Rabatkonferensen har mötena om det fortsatta migrations-samarbetet mellan EU och afrikanska stater avlöst varandra. Men



trots all retorik om ”partnerskap mellan jämlikar”, ”win-win” och afrikansk utveckling så färgas nästan alltid de mer handfasta målbeskrivningarna och den konkreta policyn av de högst ojämlika maktrelationerna parterna emellan. EU:s häftigt kritiserade och på alla sätt människorättsvidriga migrationssamarbete med Gaddafis Libyen – vilket fördjupades av kommissionen och Cecilia Malmström så sent som hösten 2010 – utgör kanske undantaget, eftersom Gaddafi genom det fick EU:s mångåriga vapenembargo hävt. Detta blev nödvändigt för att Libyen skulle kunna effektivisera EU:s kamp mot den illegala invandringen. Så möjliggjordes exempelvis handelsminister Ewa Björlings besök i Libyen 2010, där hon hjälpte till att marknadsföra det statliga Rymdbolagets försök att sälja övervakningsutrustning till Libyen, som i sin tur avsåg att använda utrustningen för att hindra fler flyktingar från att komma till EU. Som SVT:s *Korrespondenterna* rapporterade var Rymdbolagets Björn Ohlson tydlig i kommunikationen med Libyens handelsminister: ”Vi kan hjälpa er att hålla efter flyktingsituationen utmed gränserna och ute på Medelhavet.”

Bortsett från detta är det annars afrikanska länders svaga position och aktörskap som man slås mest av i läsningen av den uppsjö av policydokument som producerats inom det EU-afrikanska migrationsarbetet. Det finns dock ett område där Afrika tillskrivs en styrkeposition och aktörsutrymme: det demografiska. Enligt EU har ju Afrika ett demografiskt överskott och detta måste till varje pris hållas i schack; annars riskerar situationen att bli ohanterlig och därför måste afrikanska regeringar, också detta till varje människorättsligt pris, förmås att kontrollera den ”illegala invandringen” till EU. Gaddafi visste att slå mynt av denna EU:s rädsla (och Afrikas vapen), och med olja och gas som ytterligare brickor i spelet var han inte utan framgång. Under sitt officiella besök i Italien i augusti 2010 krävde han, som bland annat BBC rapporterade, fem miljarder om året av EU för att ”förhindra Europa från att bli svart”:

Europa riskerar att bli svart av den illegala invandringen, det kan förvandlas till Afrika. Vi behöver EU:s stöd för att förhindra denna armé från att ta sig över från Libyen. Vi vet inte om Europa kommer att förbli en högt utvecklad och sammanhållen kontinent eller om den

kommer förgöras av denna invasion av barbarer. Vi måste föreställa oss att detta kan ske, men innan det sker måste vi arbeta tillsammans.

Två månader senare undertecknade EU och Libyen ett nytt avtal om fördjupat migrationssamarbete.

Varningen om den afrikanska massans stundande invasion – den afrikanska demografiska bombens snara explosion – är, som alla vet, ett återkommande tema i såväl gårdagens som dagens europeiska debatt. Å ena sidan måste alltså EU hålla det massiva afrikanska migrationstrycket stängd, eller som Nicolas Sarkozy formulerar saken:

Vid vår tröskel finner vi 900 miljoner afrikaner; de representerar världens ungdom. Fyrahundrafemtio miljoner av dem är under sjuutton år. Deras fattigdom och avsaknad av framtidsutsikter är deras problem idag. ... Inget europeiskt land kommer att kunna anta denna utmaning om afrikanerna fortsätter att tro att deras ekonomiska räddning finns i Europa. Vi måste tala klarspråk med afrikanerna om invandring.

Men samtidigt, å den andra sidan, anser samma politiska Europa att EU lider av ett demografiskt underskott, ja att en demografisk impllosion står för dörren, vilket enligt Cecilia Malmström äventyrar hela EU:s ”ekonomiska överlevnad”, såvida inte invandringen tillåts öka i stor skala. Så resonerar kommissionen om sin ”Övergripande strategi för migration” i ett meddelande från 2006 med titeln ”På väg mot en samlad europeisk migrationspolitik”:

Migrationen från Afrika har ökat betydligt under de senaste månaderna. Det är föga troligt att denna utveckling kommer att avstanna inom en överskådlig framtid och migrationstrycket kan komma att öka. Samtidigt kommer EU att behöva migranter för att säkerställa en hållbar arbetsmarknad mot bakgrund av den demografiska utvecklingen. EU måste konkurrera med andra världsregioner och behöver migranter med lämplig kompetens för att klara det.

EU vill således balansera det afrikanska migrationstrycket och det europeiska migrationsbehovet – eller uppnå jämvikt mellan utbud och

efterfrågan på arbetskraftsinvandrare. Bryssel har därför förklarat för sin afrikanska partner att EU är i stort behov av migrantarbetskraft och berett att öka den "legala" invandringen från afrikanska länder. Men man har varit lika noga med att framhålla att EU kommer att vara den som bestämmer hur många migranter som ska tas emot och var deras arbetskraft ska användas. Vidare lägger kommissionens samtliga konkreta förslag tonvikten på cirkulär migration, tillfälliga arbetstillstånd och säsongarbete. Så även om EU eftersträvar ett större utrymme för marknadsmekanismer inom migrationspolitiken tror man inte på någon självreglerande migrationsmarknad – vilket en del liberaler av neoklassiskt snitt gör – utan istället försöker man rigga migrationsmarknaden till förmån för den efterfrågande parten. För att detta ska bli genomförbart måste man följaktligen förstärka gränsbevakningen i Medelhavet och Atlanten samt inleda närmare säkerhetssamarbete med afrikanska länder i syfte att kontrollera migrationen.

Härigenom vill man skydda sig mot import av arbetslöshet och fattigdom såväl som mot olika säkerhetshot och den socioekonomiska börda som asylprocessen anses innebära. Eftersom efterfrågan på arbetskraft kan variera ganska snabbt vill man också skydda sig mot en situation där nyanlända migranter plötsligt står utan arbete och de kostnader som följer på detta. I den nuvarande ekonomiska krisen, som jag redan pekat på, har denna logik börjat göra sig gällande. Genom att rekommendera utfärdande av enbart tillfälliga arbetstillstånd och förbereda sig för en aktiv återvändandepolitik (i händelse av arbetsbrist) vill EU skaffa sig instrument för att förhindra att en sådan situation uppstår. På detta sätt kan medlemsstaterna befrias från det socioekonomiska ansvar som permanent uppehållstillstånd är förknippat med.

Det är därför väldigt viktigt att komma ihåg att EU inte talar om att lösa sitt demografiska invandringsbehov genom så kallad ersättningsmigration ("replacement migration"), där invandrarna helt enkelt tas in för att öka den arbetsföra andelen av *befolkningen*, ges permanenta uppehållstillstånd, inkluderas i de sociala välfärds- och försäkringssystemen, för att så småningom upptas som formella medborgare. Extremhögerns skrämselfpropaganda vill gärna få det

att framstå som att det är sådan invandring som står för dörren, med följderna att vita och kristna skulle minska i andel av befolkningen. Tvärtom handlar det nästan uteslutande om invandring i form tillfällig arbetskraft, eller ren ersättningsarbetskraft; den ska vara flexibel, cirkulär och därför temporär för att på så sätt minimera dess belastning på de sociala utgifterna.

I en grundlig utvärdering och analys av den EU-afrikanska partnerskapspolicyen visar forskarna Sergio Carrera och Raúl Hernández i Sagrera att policyen helt och hållet är uppbyggd enligt principen om att migrationen i fråga ska vara cirkulär, temporär och föremål för selektion. Den avspeglar helt enkelt de ojämlika maktrelationerna mellan EU och Afrika och tjänar först och främst de nationella intressena hos EU:s medlemsstater, medan den riskerar att förvärpa migrantarbetarnas redan utsatta ställning. Empiriskt grundar sig författarnas slutsatser på en genomgång av en utomordentligt rik officiell dokumentation. Men de kryddar också sin framställning med ett hemligt dokument som Frankrike och Tyskland gemensamt presenterade för G6-länderns migrationsministermöte 2006. I dokumentet, titulerat ”New European Migration Policy”, stod bland annat följande:

Vi vill inte ha någon okontrollerad invandring in i våra arbetsmarknader och socialförsäkringssystem. ... för att idén om cirkulär migration skall kunna fungera framgångsrikt i praktiken är det viktigt att migranterna återvänder till sina hemländer efter vistelsen i ett EU-land. ... Till sist måste vi också försäkra oss om att ursprungsländerna villkorslöst uppfyller sina skyldigheter beträffande återtagandet av de migranter som inte vill återvända frivilligt.

I kommissionens meddelande året därpå ”om cirkulär migration” gick detta budskap igen:

Cirkulär migration erkänns i allt större utsträckning som en form av migration som, om den hanteras väl, kan hjälpa till att matcha utbud och efterfrågan av arbetskraft på internationell nivå, och därigenom bidra till en effektivare fördelning av tillgängliga resurser samt till ekonomisk tillväxt. Cirkulär migration innebär dock även vissa utma-

ningar: om den inte utformas och hanteras på rätt sätt, kan migration som avsett vara cirkulär lätt bli permanent och därigenom motverka sitt syfte.

Kommissionens förslag till EU-direktiv om migration för säsongsarbete som presenterades 2010 talar också sitt tydliga språk (direktivet diskuteras utförligt i Petra Herzfeld Olssons kapitel). Förslaget, som vilar på antagandet att EU har ett växande strukturellt behov av lågkvalificerad migrantarbetskraft, är tänkt att omsätta idén om cirkulär migration i praktiken, inte minst i relation till afrikanska länder (cirkulär migration diskuteras även i Lisa Pellings kapitel). I likhet med sina föregångare betonar förslaget ”incitament och garantier för att förhindra att tillfälliga vistelser blir permanenta”, liksom att: ”Medlemsstaterna ska säkerställa att säsongarbetaren har tillräckliga medel för sin försörjning utan att utnyttja det sociala trygghetssystemet i den berörda medlemsstaten.”

Allt som allt avspeglar detta hur EU i praktisk mening anser sig kunna skapa en produktiv dynamik och synergi mellan den nyliberala strävan efter en tillväxt- och konkurrenskraftsfrämjande arbetskraftsmigration med minimala sociala kostnader och den säkerhetsorienterade kampen mot ”illegal invandring”. Eftersom detta har blivit den förhärskande politiska linjen ger det en fingervisning om varför migrationskrisen i Medelhavsområdet har tillåtits fortgå i oförminskad takt.

## Den kritiska frågan om sociala rättigheter

Som framhölls inledningsvis måste den utveckling jag beskrivit sättas i samband med de sociala och mänskliga rättigheternas försvagade ställning i EU-politiken. Sociala rättigheter anses kostsamma och rimmar illa med den nyliberala doktrin som har varit EU:s överordnade princip de senaste 25 åren. Att EU:s regeringar har blivit mycket mindre benägna att låta nya arbetskraftsmigranter omfattas av sociala rättigheter förklarar också varför de till varje pris vill undvika att bevilja dessa migranter permanent uppehållstillstånd. Som

migrationsminister Tobias Billström sa vid ministerkonferensen mellan EU och Afrika om migration och utveckling i Paris 2008: ”I detta sammanhang måste vi inse att det gamla migrationsparadigmet för permanent boende är på väg ut till förmån för tillfällig och cirkulär migration.” Trots den pågående urholkningen av de sociala rättigheterna inom EU är det alltjämt det permanenta uppehållstillståndet som ger migranter och flyktingar en rad grundläggande sociala rättigheter. Som migrationsforskarna Stephen Castles och Alastair Davidson framhåller: ”Den avgörande rättigheten [för migranter] är uppenbarligen den permanenta uppehållsrätten, för när väl en person får rätt att uppehålla sig i ett land blir det omöjligt att helt ignorera honom eller henne.”

När kommissionen nu börjat utforma ett gemensamt EU-ramverk för arbetskraftsmigration ser vi att medlemsstaternas ovilja att bevilja migranter permanent uppehållstillstånd passar som hand i handske med de begrepp och åtgärder som kommissionen menar att ett EU-ramverk bör utvecklas kring: cirkulär migration, tillfälligt uppehållstillstånd, säsongarbete och återvändande. Utmärkande för alla dessa, vilka de flesta medlemsstater redan tagit i bruk i någon form, är att de inbegriper få sociala åtaganden från värdlandets sida.

Att invandra till EU med sin hett eftertraktade arbetskraft går inte längre hand i hand med att också påbörja en vandring in i en social rättighetsgemenskap, såsom skulle bli fallet för merparten av efterkrigstidens stora grupper arbetskraftsinvandrare i Västeuropa. Här är vi framme vid något helt centralt. För vad vi skönjer är att den rättslösa och därmed totalt flexibla ställning som gjort ”illegala” migranter så populära på EU:s arbetsmarknad i vissa viktiga avseenden nu bildar modell för EU:s cirkulära migrationsregim för hanteringen av EU:s stora behov av ”legala” arbetskraftsmigranter – i varje fall vad beträffar de lågkvalificerade grupperna. Samma individer som EU:s framtida ekonomiska tillväxt och välstånd sägs stå och falla med erbjuds alltså inget i gengäld. Det verkar som om EU vill ha den fattiga världens arbetskraft, men inte dess människor, åtminstone inte i form av sociala varor, rättighetssubjekt och potentiella medborgare. Som ekonomhistorikern Karl Polanyi en gång lärde oss i det nu klassiska verket *Den stora omdaning* är föreställningen om

en sådan socialt naken människa en vådlig fiktion eftersom varje försök att realisera den, varje försök att faktiskt behandla människor som socialt nakna, som ren arbetskraft, och enbart iklädda marknadens uniform riskerar att få katastrofala konsekvenser, både för den enskilde individen och för samhället i stort.

Sammantaget ska vi förstå detta mot bakgrund av en generell europeisk och global tendens i vilken migrationspolitiken alltmer avskämmas från den grundläggande frågan om migranternas sociala villkor: migrationspolitiken upphör med andra ord att vara socialt inbäddad. Detta är strukturellt kopplat till en strävan att dra ännu större fördel av den ojämlika internationella arbetsdelningen genom att återskapa den mitt i Europa. En sådan utveckling riskerar inte bara att öka den etniska polariseringen, diskrimineringen och skiktningen av EU:s redan hårt (etniskt) skiktade arbetsmarknader; med en militariserad gränskontroll som yttersta regleringsmekanism riskerar den också att förvärra migrationskrisen vid EU:s yttre gränser.

Därmed framstår det som angeläget att inte bara undersöka hur den nuvarande migrationspolitiken avspeglar och utnyttjar de ojämlika globala, regionala och internationella relationernas politiska ekonomi och geopolitik, utan också att åter sätta frågan om sociala rättigheter på migrationspolitikens och forskningens dagordning. Som jag tror alla kan se ter sig dock en sådan migrationspolitisk vändning väldigt orealistisk i dagsläget. Detta inte minst mot bakgrund av den sociala åtstramningspolitik som nu härjar i EU, och som på ett övertydligt sätt visar att det inte bara är effekterna av krisen självt som ska bäras av den arbetande och allt mer arbetslösa delen av EU:s medborgare; även bördan för den kontraproduktiva krishanteringen faller nu nästan uteslutande på dessa medborgare. I ett läge där medborgarnas materiella sociala välfärd, och på så vis också frågan om den sociala sammanhållningen generellt, kommit att lämnas därhän blir det således väldigt svårt att föreställa sig något som helst intresse för icke-medborgarnas, alltså invandrarnas, sociala välfärd.

## Migrationspolitikens betydelse för EU:s sammanhållning

Detta väcker till sist frågan om hur vi kan förstå migrationspolitikens betydelse i ett allt mer *politiskt* splittrat Europa, där EU:s olika regeringar som en följd av krisen och krishanteringen allt mer syns artikulera kolliderande nationella intressen. Visst finns det fortfarande en bred enighet kring flera saker inom migrationspolitiken i EU. Men för den som tar mänskliga och sociala rättigheter på största allvar framstår denna enighet som direkt motbjudande. För enigheten handlar till största delen om två saker. Dels en enighet om arbetskraftsinvandring från fattigare länder, vilken stavas billig och flexibel arbetskraft till minsta möjliga sociala kostnad och ansvar. Dels en enighet om asylpolitiken, vilken stavas minsta möjliga antal asylsökande på EU:s mark. I det förstnämnda fallet finns idag väldigt lite av gemensam, överstatlig politik. Länderna torde också klara sig utan detta, dels för att behoven och arbetsmarknaderna ser väldigt olika ut i medlemsstaterna, dels för att länderna ser sig kapabla att utveckla egen politik på området. I det sistnämnda asylfallet finns däremot redan en hel del överstatlig politik och även om arbetet med att utveckla ett fullfjädrat ”gemensamt europeiskt asylsystem” har gått trögt på sistone kan vi nog ändå räkna med att utrymmet för överstatlighet inom asylpolitiken åtminstone kommer att öka något under de närmsta åren. Detta av den enkla anledningen att överstatligheten tjänat de flesta ländernas intressen att minska antalet asylsökande väldigt väl.

Likväl finns det tydliga konfliktytor kvar i asylpolitiken. Detta blir tydligt i de fall där ett eller flera länder anser sig få ta emot ett oproportionerligt stort antal asylsökande och då reser den ännu olösta frågan om den bristfälliga ”bördefördelningen” av asylsökande mellan EU-länderna. Anledningen till att detta sår så mycket split handlar ytterst om att inget land egentligen vill ta emot många asylsökande, och inte heller dela på de socioekonomiska kostnaderna för ”bördan” som ett eller några få länder dragit på sig. Istället lyder budskapet ofta från exempelvis Tyskland och Frankrike att sydeuropeiska länder som Malta, Spanien och Italien helt enkelt får bättra på sina gränsskydd och göra mer för att förhindra folk, ofta betecknade som ”ille-



gala invandrare”, att komma. Det är därför inte konstigt att de andra medlemsstaterna, inklusive EU-kommissionen, var så snabba att acceptera det ovan diskuterade migrations-samarbetet med Gaddafis Libyen; en av dess viktigaste konkreta effekter var ju att drastiskt minska antalet flyktingar från Libyen.

Som mest infekterat blir det dock när konflikten vänder sig inåt och börjar handla om EU-medborgarna själva och deras rätt att utnyttja EU:s fria rörlighet. Detta blev tydligt i konflikterna kring de så kallade övergångsreglerna om restriktioner för arbetskraftsinvandring från EU:s nya medlemmar i Öst- och Centraleuropa 2004 och 2007, vilka nästan samtliga gamla medlemsstater införde och som de flesta alltjämt har kvar, framför allt gentemot Bulgarien och Rumänien. Som jag beskrev tidigare har Spanien nu återinfört sitt stopp för rumänsk arbetskraftsinvandring. För det är så det formuleras numera, som *invandring* och inte som *fri rörlighet*. Detta blev uppenbart redan när striden om övergångsregler tog fart vid tiden för östutvidgningen och där diskussionen snabbt gick från ett löfte om fri rörlighet för de nya EU-medborgarna till att handla om invandring eller, närmare bestämt, om ett invandringsproblem. Regeringarna talade om att föregripa en potentiell invandringsvåg, vilket i det här fallet blev synonymt med att föregripa ett potentiellt ”problem”. I den dominerande politiska retoriken associeras nämligen den fria rörligheten odelat till sådant som ekonomisk tillväxt, en dynamisk arbetsmarknad samt till friheter och rättigheter för de europeiska medborgarna. Migration och invandring däremot har under de senaste decennierna i allt högre grad kommit att associeras med en rad yttre och inre olägenheter: internationell brottslighet, terrorism, människohandel, illegal invandring, asylfusk, socialbidragsfusk och integrationsproblem, för att bara nämna några.

Länge och väl har EU:s regeringar uteslutande kunnat projicera alla dessa ”invandringsproblem” på icke-européerna, på människor som kommit in eller vill komma in i EU. Sedan östutvidgningen har många gamla EU-länder börjat projicera ”problemen” också på EU-medborgare själva. Följaktligen har migrationsfrågan nu också fått en intern sprängkraft i EU. Detta är givetvis kopplat till att de socioekonomiska klyftorna inte bara vuxit inom EU-länderna, utan även *mel-*

lan länderna, vilket skapat den perfekta myllan för politiska krafter som ser främlingsfientlighet som ett vinnande koncept. Och sådana krafter låter sig inte reduceras till extremhögern. Kvittot på detta fick vi redan i den hätska debatten om övergångsreglerna där flera väst-europeiska EU-regeringar hävdade att om invandringsrestriktioner inte infördes stod en ohanterlig invandring från öst för dörren, med bland annat ökad kriminalitet och arbetslöshet som följd. Inte sällan framställdes de nya EU-medborgarna som potentiella snyltgäster på de gamlas välfärdssystem.

Men detta var före krisen, och om en EU-politik för minskade socio-ekonomiska klyftor både inom och mellan medlemsstaterna tedde sig utopisk redan då, så ter sig en sådan politik än mer avlägsen i dagens åtstramnings-Europa. Så vad kommer att hända om människor i socioekonomiskt sönderfallande samhällen i exempelvis Sydeuropa börjar röra sig norrut? Om detta kan man bara spekulera. Men jag tror inte det kommer att krävas speciellt mycket för att den invandringsfientliga sirenen ska dra igång. Då kan det bli riktigt otäckt, och den som inbillat sig att EU-projektet en gång för alla skulle ha löst frågan om nationalism i Europa kommer till slut att tvingas tänka om.

Det må verka utopiskt och paradoxalt, men en socialt anständig politik och ekonomisk ordning utgör det enda alternativet för att bryta dagens elakartade migrationspolitiska spiral. Detta är helt enkelt en nödvändig förutsättning för en anständig migrationspolitik, där migranten varken behandlas som marknadens förbrukningsvara eller politikens syndabock. Kan man sin europeiska historia utgör detta faktiskt det enda realistiska alternativet.

## Källor och litteratur

En utmärkt inkörspport till den omfattande litteraturen om EU:s migrationspolitik är Andrew Geddes bok *Immigration and European integration* (Manchester: Manchester University Press, 2008). För djuplodande studier med fokus på sambanden mellan migration, välfärd och EU-integrationens politiska ekonomi se bl.a. Carl-Ulrik Schierup, Peo Hansen och Stephen Castles, *Migration, Citizenship*

*and the European Welfare State: A European Dilemma* (Oxford: Oxford University Press, 2006); George Menz, *The Political Economy of Managed Migration* (Oxford: Oxford University Press, 2009); och Peo Hansen och Sandy Brian Hager, *The Politics of European Citizenship: Deepening Contradictions in Social Rights and Migration Policy* (New York: Berghahn Books, 2010). Initierade policynära kartläggningar och analyser av EU:s migrationspolitik återfinns i antologin *Security Versus Freedom*, redigerad av Thierry Balzacq och Sergio Carrera (Aldershot: Ashgate, 2006), och i Centre for European Policy Studies (CEPS) publikationsserie ”Justice and Home Affairs” (<http://www.ceps.be/research-areas/justice-and-home-affairs>). Jag kan också rekommendera Liz Feketes angelägna bok *A Suitable Enemy: Racism, Migration and Islamophobia in Europe* (London: Pluto, 2009).

Ett mångfasetterat bidrag till forskningen om den irreguljära migrationen i EU ges i antologin *Irregular Migration, Informal Labour and Community*, redigerad av Erik Berggren m.fl. (Maastricht: Shaker Publishing, 2007). Elspeth Guild and Sergio Carreras kritik av termen ”illegala invandrare” utvecklas i ”Towards the Next Phase of the EU’s Area of Freedom, Security and Justice” (CEPS Policy Brief 196, 2009). Min referens till Stephen Castles och Alastair Davidson återfinns i boken *Citizenship and Migration* (London: Routledge, 2000). Khalid Kosers resonemang är hämtat från hans artikel ”The Impact of the Global Financial Crisis on International Migration” (*The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 11: 1, 2010).

Sergio Carrera och Raúl Hernández i Sageras studie har titeln ”The Externalization of the EU’s Labour Immigration Policy” (CEPS Working Document 321, 2009). Se även *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, redigerad Rahel Kunz m.fl. (London: Routledge, 2011). För en historisk bakgrund till EU:s migrationspolitik gentemot Afrika se Peo Hansen och Stefan Jonsson ”Demographic Colonialism: EU-African Migration Management and the Legacy of Eurafrica” (*Globalizations* 8: 3, 2011).

För litteratur som förordar ett större utrymme för utbuds- och efterfrågeprincipen inom EU:s migrationspolitik se t.ex. Adrian Favell och Randall Hansen, ”Markets against politics” (*Journal of Ethnic and Migration Studies* 28: 4, 2002).

Kapitlets tidningsreferenser och tal är som följer (alla översättningar till svenska är mina egna): Felicity Lawrence, "Spain's salad growers are modern-day slaves, say charities" (*The Guardian* 7 februari, 2011); Philippe Baqué "France's organic chickens come home to roost" (*Le Monde Diplomatique* mars 2011); Tony Barber, "A line to hold" (*Financial Times* 15 juni, 2011); Cecilia Malmström citeras om Spanien i Valentina Pop, "Europe needs migrants despite the crisis, says commissioner" (*EUobserver.com*, 21 juli, 2011).

Tobias Billströms tal kan läsas i sin helhet på:

<http://www.regeringen.se/sb/d/7621/a/116756>

Franco Frattinis tal kan läsas på:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/526&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

Citatet från Nicolas Sarkozy är hämtat ur hans bok *Testimony: France, Europe, and the World in the Twenty-first Century* (New York: Harper Perennial, 2007).

# EU:s framväxande regelverk om arbetskraft från tredjeland – en splittrad union på villovägar

av Petra Herzfeld Olsson

En reglering av arbetskraft från länder utanför EU (tredjeland) är på väg att växa fram på EU-nivå. Redan i dag har vissa arbetsgivare i EU svårt att hitta rätt inhemsk kompetens. Den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning medför dessutom att den arbetsföra delen av befolkningen minskar. Enligt EU:s statistikkontor Eurostats beräkningar antas andelen arbetsföra befolkning minska från 67,2 procent 2004 till 56,7 procent 2050, vilket motsvarar en minskning på 52 miljoner människor. Både kvantitativ och kvalitativ arbetskraftsbrist utgör hinder för den ekonomiska utvecklingen. Att ha tillgång till rätt arbetskraft vid rätt tidpunkt är centralt för att uppnå de ekonomiska målen i Lissabonstrategin och Europa 2020 och göra Europa till den mest konkurrenskraftiga ekonomin i världen. Vid millennieskiftet gjorde EU därför en kovändning och övergav sin 30-åriga nollvision för arbetskraftsinvandring. I stället skulle insatserna inriktas på att attrahera arbetskraft från tredjeland till EU och utveckla legala vägar in i EU.

Denna nya politiska satsning präglas i hög grad av svårigheten att motivera intensiva åtgärder för att locka till sig arbetstagare från tredjeland när en stor del av den befintliga arbetskraften är arbetslös. En ytterligare försvårande faktor är att nationalistiska och främlingsfientliga strömningar växer sig starkare på många håll. Regeringsföreträdare viker sig dubbla för att få till kompromisser som inte ska irritera den inhemska opinionen. Men frågan är om

resultatet kommer att bli politiskt och moraliskt hållbart. Det är utmanande att utforma ett regelverk som syftar till att uteslutande locka till sig arbetstagare som kan utföra arbeten ingen annan i EU kan utföra under just den tid behovet är aktuellt – samtidigt som deras sammanlagda ekonomiska effekt på de nationella välfärdssystemen måste vara positiv.

Avstampet för den nya politiken gjordes vid det specialinsatta Europeiska rådet i Tammerfors 1999. Utgångspunkten var att få till stånd en tillnärmning av medlemsstaternas regler om tillträde till och vistelse på deras territorium som skulle baseras på en gemensam bedömning av ekonomisk och demografisk utveckling inom EU. Dessutom betonade rådet att tredjelandsmedborgare måste behandlas rättvist.

Ett antal länder hade vid denna tidpunkt redan antagit olika program för att locka till sig arbetstagare från tredjeland. Detta gällde i stor utsträckning högkvalificerade arbetstagare. Men även brist på mer lågkvalificerad arbetskraft, till exempel säsonganställda, föranledde särskilda åtgärder. Vissa medlemsstater träffade bilaterala avtal om säsongarbete och andra accepterade tyst en stor andel illegal arbetskraft inom olika sektorer. (Se Andreas Inghammars kapitel i denna bok angående sanktioner mot arbetsgivare som anställer arbetstagare som vistas olagligt i ett EU-land).

Kommissionen klarlade efter mötet i Tammerfors att den avsåg att presentera ett direktivförslag om villkor för inresa och bosättning i EU, bland annat i samband med betald anställning. Syftet var att ersätta 25 olika tillståndssystem med ett. De positiva effekterna av arbetskraftsinvandringen skulle maximeras såväl för EU som för migranterna. Regelverket skulle innehålla ett förenklat ansökningsförfarande för migrerande arbetstagare. Detta skulle kompletteras med ett tillhörande gemensamt rättighetsknippe (dvs. en gemensam uppsättning rättigheter). Dessa åtgärder skulle sammantaget göra det mer attraktivt för tredjelandsmedborgare att söka sig till Europa för att arbeta.

Utformningen av detta regelverk har inte varit fri från komplikationer. De involverade aktörerna strävar åt olika håll. En central aspekt av förhandlingarna har varit att vissa medlemsstater vill

bevara kontrollen över grunderna för att bevilja arbetstagare från tredjeland tillträde till deras territorium. En annan central fråga har varit vilka premisser som ska gälla när arbetstagare från tredjeland sedan ska verka i EU-länderna. Internationella arbetsorganisationen (ILO) understryker oupphörligen vikten av att tredjelandsmedborgare ska likabehandlas med inhemska arbetstagare i fråga om arbetsvillkor och sociala rättigheter. Detta ses som en grundläggande förutsättning för anständigt arbete. Kommissionen har strävat mot ett sammanhållet regelverk som bygger på likabehandling av olika kategorier av arbetstagare och innehåller vägar mot permanent status. Vissa medlemsstater har inte varit beredda att acceptera detta. Utvecklingen av reglerna innefattar en känslig politisk balansgång där behovet av att attrahera arbetskraft från tredjeland ställs mot rädslan att den migrerande arbetskraften ska konkurrera ut den inhemska arbetskraften och ta i anspråk kostsamma sociala förmåner. Ambitionen är att säkerställa att den migrerande arbetskraften inte ska belasta välfärdssystemen utan snarare bidra till att vidmakthålla dessa. Tanken är ju att en ökad tillströmning av arbetskraft ska öka välståndet i Europa.

En fråga är givetvis hur ambitionerna att locka ny arbetskraft till Europa rimmar med den höga arbetslösheten i många medlemsstater. Redan i sitt första meddelande efter Tammerfors underströk kommissionen att en central utgångspunkt för utformningen av ett nytt regelverk var att arbetstagare från tredjeland enbart skulle beviljas tillträde till ett EU-land om arbetskraftsbehov förelåg och vakansen inte kunde fyllas av EU-medborgare. Med andra ord skulle det krävas att den befintliga nationella arbetskraften inte kunde eller inte ville ta de arbeten det gällde. Förhandlingarna har hittills dominerats av de aktörer som verkar mest oroliga över att den migrerade arbetskraften inte ska komma att gynna utan belasta de nationella välfärdssystemen, både direkt genom att ta del av välfärdsförmåner, och indirekt genom att konkurrera ut den inhemska arbetskraften. Dessa aktörer motsätter sig samtidigt krav på effektiva sanktions- och inspektionssystem som skulle kunna säkerställa att migrerande arbetstagare konkurrerar på lika villkor med den inhemska arbetskraften.

Regelverket har därför delats upp. Kommissionen har fått ändra

strategi och istället för ett sammanhållet regelverk presentera ett ramdirektiv och tre sektorsdirektiv om högkvalificerad anställning, säsongarbete och företagsinterna förflyttningar. Olika regimer kommer på det viset att gälla för olika kategorier av arbetstagare. De högkvalificerade arbetstagarna tillerkänns långtgående rättigheter medan de föreslagna direktiven om företagsinterna förflyttningar och säsongarbetare erbjuder långt färre rättigheter.

I det följande ska det framväxande regelverket analyseras. En analysram ska användas för att illustrera den sammanlagda effekten av vägvalen i direktiven vad gäller de olika migrantgruppernas skyddsnivå. Syftet med kapitlet är att visa på diskrepanser i regleringen av olika grupper av invandrade arbetstagare och diskutera ändamålsenligheten i de vägval som gjorts. Två frågor ställs ur detta perspektiv. Den första frågan är i vilken utsträckning det framväxande EU-regelverket om arbetskraft från tredjeland bidrar till otrygghet på arbetsmarknaden. Arbetsmarknaden går generellt mot en större flexibilitet och den otrygga delen av arbetsmarknaden ökar. Migrerande arbetstagare verkar ofta inom ramar som gör deras ställning otrygg. Den andra fråga som ställs är hur det framväxande regelverket kan tänkas påverka EU:s sammanhållning. En utgångspunkt för att förorda EU-reglering är att gemensamma regler bidrar till att medlemsstaterna konkurrerar på lika villkor. Utvecklingen av regelverket ger dock medlemsstaterna ett större mått av handlingsfrihet än vad kommissionen ursprungligen avsåg. Medlemsstaterna kommer även i fortsättningen kunna konkurrera med varandra om arbetskraft från tredjeland. En central fråga är om detta kan komma att påverka sammanhållningen mellan medlemsstaterna.

De två frågor som ställs i kapitlet hänger samman. Kortsiktiga val för att skydda de inhemska socialförsäkringssystemen och slippa krav på effektiv likabehandling i fråga om arbetsvillkor kan bidra till risk för exploatering av arbetskraft från tredjeland. Det nya regelverket kan komma att etablera en otrygg domän på arbetsmarknaden där vissa arbetstagare inte ges förmåga att ta del av den europeiska välfärden. Stora sociala skillnader skapar spänningar som kan påverka sammanhållningen internt i ett land. På sikt kan sådana skillnader även utgöra ett hot mot sammanhållningen inom EU. En risk med



projektet är att de olika förbehållen kan medföra att regelverket misslyckas både med att attrahera arbetskraft från tredjeländ och att ge dem som väl kommer hit värdiga villkor. Vissa medlemsstater kommer då att på egen hand hitta effektiva vägar framåt. EU kan i ett sådant läge inte undanröja klyftorna mellan de stater som lyckas attrahera arbetstagare från tredjeländ (och därmed säkerställer nödvändig kompetens för utveckling) och de som inte gör det.

Kapitlet inleds med en beskrivning av det analytiska ramverk som ska användas. Detta följs av en historisk översikt av rättsutvecklingen. Därefter presenteras det antagna direktivet om högkvalificerad arbetskraft (2009/50) och ramdirektivet om ett enhetligt ansökningsförfarande och en gemensam uppsättning rättigheter. Ramdirektivet antogs slutligt den 13 december 2011. I skrivande stund har det ännu inte fått något nummer. Den antagna texten finns i rådsdokument (13036/2/11). Efter det följer en genomgång av de sektorspecifika direktivförslagen om säsongarbete och företagsinterna förflyttningar, som för närvarande förhandlas. Kapitlet avslutas med slutsatser och förslag på fortsatt agerande.

## Otrygghetsperspektivet – en analysram

Den trygga tillsvidareanställningen ersätts i allt större utsträckning av kortare och stundtals otryggare anställningsformer. Utmärkande för otrygghet är osäkerhet och instabilitet i anställningen. En migrerande arbetstagare erbjuds många gånger ett tidsbegränsat kontrakt. Rätten att vistas i det aktuella landet är också ofta beroende av en anställning. Förutsättningarna för den migrerade arbetstagaren blir därmed otrygga. Nivån på otryggheten kan dock variera beroende på utformningen av migrationslagstiftningen. Ett antal komponenter är här avgörande. Garanteras arbetstagarna likabehandling när det exempelvis gäller anställnings- och arbetsvillkor samt lön, och vilka medel/incitament har de för att verkställa en eventuell rätt till likabehandling? Det andra ledet är starkt kopplat till villkoren för arbetstillståndet. Är tillståndet beroende av ett särskilt anställningserbjudande? Kan arbetstagaren byta arbetsgivare och/eller bransch

under tillståndets giltighet och i så fall efter hur lång tid? Kan arbetstagaren bevara tillståndet under viss tid av arbetslöshet? Kan arbetstagaren ta med sin familj? Finns det möjlighet för arbetstagaren att så småningom få permanent uppehållstillstånd? Har arbetstagaren facklig föreningsfrihet? Ställs krav på effektiva sanktioner och inspektioner av förhållandena för den migrerade arbetskraften?

Staten spelar genom utformningen av migrationslagstiftningen en central roll när det gäller frågan om den migrerande arbetskraften ska låsas in i en otrygg domän eller ges förutsättningar att påverka sin egen position och på längre sikt förutsättningarna inom den sektor de verkar i på arbetsmarknaden. Den kanadensiska forskaren Leah Vosko har visat hur stater genom migrationslagstiftningen differentierar mellan olika arbetstagargrupper och skapar ett arbetsutbud som står helt utanför det traditionella anställningsförhållandet. När en grupp inte tillerkänns medborgerliga rättigheter saknar den verktyg att kunna påverka sin egen situation. Den sektor som gruppen verkar i fylls på med andra arbetskraftsmigranter med lika otrygga villkor och därmed permanenteras en otrygg sektor på arbetsmarknaden. Ofta är villkoren, som Ruhs påpekar, oattraktiva från början. Därav uppstår behovet av att fylla på sektorn med arbetskraft utifrån. Genom arbetskraftsmigranternas otrygga förhållanden täpps möjligheten igen att förvandla sektorn till en ordinär sådan med ordinära villkor. En segmentering av otrygghet skapas.

Det är lätt att utgå ifrån att så länge den migrerande arbetskraften tillerkänns likabehandling i fråga om arbetsvillkor och lön så är allt frid och fröjd. Effektiviteten i efterlevnaden av dessa rättigheter är dock beroende av hur migranternas ställning i övrigt regleras. Den kanadensiska forskaren Judy Fudge har fört samman den brittiska forskaren Bridget Anderssons modell om variation i rättslig status med etablerade definitioner av otrygg migrantstatus och otrygg anställning. Resultatet är en analysram som visar på hur olika delar av ett regelverk samverkar för att fastställa en viss otrygghetsnivå. Genom att använda denna ram för analys av den framväxande EU-regleringen om arbetskraft från tredjeland illustreras hur ingående särbehandlingen av de olika grupperna faktiskt är och hur olika dimensioner av regelverket bidrar till denna effekt.

Ett antal kriterier ska undersökas för att fastställa otrygghetsnivån. Fudge har inordnat kriterierna under tre rubriker: *tillträdesvillkor*, *anställningsförhållande* och *institutionellt skydd*. Med *tillträdesvillkor* avses villkoren för tillträde till landet, det vill säga villkoren för att få ett arbetstillstånd. Frågan om arbetstillståndet är kopplat till en viss arbetsgivare, en viss sektor eller ett yrke är av stor betydelse för arbetstagarens möjlighet att reagera på exploatering. Ju större handlingsfrihet arbetstagaren ges att byta arbete inom ramen för tillståndet desto större möjligheter har arbetstagaren att säkerställa goda arbetsvillkor. Även tillståndets löptid och möjligheten att lämna och återvända till landet, och fritt röra sig inom det påverkar situationen. De rättigheter som är kopplade till *anställningsförhållande*, som anställningens längd, anställnings- och arbetsvillkor (det vill säga lön, arbetstid, arbetsmiljö, fackliga rättigheter) är givetvis också av stor betydelse. Möjligheten att säkerställa de rättigheter som ryms inom anställningsförhållandet är nära förbundna med *tillträdesvillkoren* och även det *institutionella skyddet*. I det *institutionella skyddet* omfattas aspekter av det sociala medborgarskapet, som socialt skydd (inklusive rätt till arbetslöshetsersättning) och vägar till tryggare migrantstatus och familjeåterförening. Kriterierna under de tre rubrikerna kan förstärka och försvaga varandra. De har också givetvis en självständig betydelse. Med det prisma som analysramen utgör får vi verktyg att värdera det framväxande EU-regelverket.

## Vad händer efter Tammerfors? En dragkamp om utgångspunkterna för regleringen

I och med Amsterdamfördragets ikraftträdande 1999 flyttades migrationsfrågorna över från tredje pelaren till EG. Därigenom fick EU kompetens att reglera frågor om arbetskraft från tredjeländ. Det var dock inte förrän Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 som beslutsprocessen gick från enhällighet i rådet till det ordinarie lagstiftningsförfarande enligt vilket rådet med kvalificerad majoritet fattar beslut gemensamt med Europaparlamentet.

Vissa av fördragsändringarna i Amsterdamfördraget syftade till att

etablera ett EU-område för frihet, säkerhet och rättvisa. Att ge EU kompetens på migrationsområdet var en viktig del av detta. Andra frågor som grundläggande rättigheter, brottsbekämpning och gränskontroll ingår också i området. I Tammerfors 1999 antogs det första arbetsprogrammet för området frihet, säkerhet och rättvisa. Detta ersattes 2005 av Haagprogrammet och 2010 av Stockholmsprogrammet som gäller fram till och med 2014.

Kommissionen angav med anledning av slutsatserna från Tammerfors några utgångspunkter för åtgärderna inom området. Den ekonomiska invandringen skulle tydligt anpassas till marknadens behov, särskilt invandringen av mycket högt utbildad arbetskraft, eller av lågutbildad och outbildad arbetskraft eller säsongarbetare. Behoven skulle fyllas snabbt och effektivt och anpassning skulle ske snabbt när de förändrades, så att nya invandrare fick större rörlighet mellan medlemsstaterna. Grundprincipen skulle vara att de personer som beviljades rätt till inresa och vistelse borde ha i stort sett samma rättigheter och skyldigheter som EU-medborgare, men att dessa kunde utökas och sättas i förhållande till längden på uppehållstillståndet. En grundstomme av rättigheter borde beviljas vid ankomsten så att arbetstagarna framgångsrikt kunde integreras i samhället. Målet skulle vara att ge tillfällig arbetskraft som tänker återvända till ursprungslandet rättsligt tydlig status, medan det samtidigt skulle finnas en väg som så småningom ledde till permanent status för personer som önskade stanna och som uppfyllde vissa kriterier. Ansökningsförfarandena skulle vara tydliga och enkla. Ansökningsprocessen skulle kunna inledas i ursprungslandet. Men eftersom samtidigt arbetsgivarens rätt att välja måste respekteras skulle ett särskilt visum för arbetssökande beviljas. Kommissionen påtalade också att en politik för ekonomisk invandring måste gå hand i hand med ökade ansträngningar att se till att tredjelandsmedborgarnas arbetsgivare följde den befintliga arbetslagstiftningen. Utgångspunkten var att lika lön och arbetsvillkor ligger inte bara i invandrarnas intresse, utan också i samhällets intresse, eftersom samhället då får full effekt av vad invandrarna har att tillföra det ekonomiska och sociala livet.

I denna programförklaring framträder ett välkomnande system. Arbetstagare som vill komma ska kunna stanna. Inom bristbranscher

ska de tillåtas komma för att söka arbete utan direkt anställningserbjudande. De ska tillerkännas rättigheter som möjliggör omedelbar integration och de ska också kunna röra sig mer fritt mellan medlemsstaterna. Av dessa viktiga aspekter verkar nu enbart en begränsad del komma att förverkligas.

Kommissionen lade 2001 fram sitt första direktivförslag om tillträde och bosättning för arbetstagare från tredjeland – ett horisontellt (dvs. sektorsövergripande) förslag med utgångspunkten att samma regler i princip skulle gälla för alla typer av arbetstagare. Förslaget innehöll regler om förenklade ansökningsförfaranden, kriterier för ett kombinerat arbets- och uppehållstillstånd och de rättigheter som följde med ett sådant tillstånd. Utgångspunkten var att ett konkret anställningserbjudande krävdes för tillstånd och att tredjelandsmedborgarna skulle likabehandlas med de inhemska arbetstagarna på en rad områden, bland annat när det gällde anställningsvillkor, lön, föreningsfrihet och social trygghet. Kravet på anställningserbjudande vittnar om en glidning i inskränkande riktning i fråga om möjlighet till tillträde. Vissa särskilda regler, bland annat gällande tidsgränser för tillståndets varaktighet, föreslogs för säsongarbetare och arbetstagare som tillfälligt förflyttas från ett företag i tredjeland till en filial eller dotterbolag belägen i en EU-medlemsstat (så kallad företagsintern förflyttning). Förslaget innehöll också regler om egenföretagare från tredjeland.

Förslaget mötte ett omfattande motstånd. Medlemsstaterna var splittrade och attackerna kom från olika håll beroende på frågeställning. Österrike och Tyskland ansåg att direktivet hade fel utgångspunkt. EU hade enligt deras uppfattning inte kompetens att lagstifta om tillträde till medlemsstaternas territorium. Förslaget innehöll visserligen kriterier för tillträde men samtidigt tilläts medlemsstaterna tillämpa kvoter och arbetsmarknadstest för att behålla kontroll. Med *kvot* avses att staten sätter ett numerärt tak för antalet arbetskraftsmigranter. När denna kvot är uppfylld stängs möjligheten till tillträde oavsett om tillträdesvillkoren är uppfyllda. Vid ett *arbetsmarknadstest* undersöks om vakansen inte kan fyllas av den inhemska och/eller EU-arbetskraften. Dessa arbetstagare har således företräde. Dessa begränsningar ansågs inte tillräckliga. Tyskland

och Österrike menade också att likabehandlingsperspektivet var för långtgående och inte alls vad slutsatserna från Tammerfors föreskrev. Nederländerna föreslog å sin sida att likabehandlingsprincipen skulle utsträckas till att bli generell och inte som i förslaget enbart omfatta vissa områden. Tyskland ifrågasatte kravet på ett konkret anställningserbjudande, medan Nederländerna ville minska handlingsutrymmet ytterligare för arbetstagaren och koppla tillståndet till en viss arbetsgivare. En majoritet av medlemsstaterna ville dock öppna för större handlingsutrymme och tillåta tredjelandsmedborgarna att byta arbetsgivare och även bransch. Frankrike uttryckte skepsis mot att tillåta kvoter. Tyskland, Frankrike, Italien och Österrike, Storbritannien och Nederländerna tyckte att maximilängden på tillståndet på tre år, var för kort. De ville tillåta längre tillstånd. Grekland tyckte å andra sidan att tre år var en lagom period. Kritiken blev för omfattande. Vid denna tidpunkt krävdes också enhällighet i rådet för beslut. Kommissionen insåg att en ny strategi måste utarbetas och förslaget drogs tillbaka.

Andra direktivförslag inom ramen för arbetet med en gemensam politik för legal migration rönste större framgång. Ett direktiv som fastställde rättigheter för långvarigt bosatta tredjelandsmedborgare antogs 2003 (2003/109). Efter fem års lagligt arbete i ett EU-land kan denna förmånliga status uppnås. De långvarigt bosatta får permanent uppehållstillstånd och åtnjuter likabehandling med de inhemska medborgarna på de flesta områden och har också rätt att röra sig mellan medlemsstaterna för att arbeta. Ett direktiv om familjeåterförening antogs också år 2003 (2003/86). Enligt detta har arbetande tredjelandsmedborgare som troligen kommer att erhålla permanent uppehållstillstånd rätt att återförenas med sin familj. Efter ett års vistelse i ett medlemsland får familjemedlemmarna också rätt att söka sig ut på arbetsmarknaden. Ett direktiv om rätt för studenter från tredjeländ att studera i ett EU medlemsland antogs 2004 (2004/114). Efter avslutade studier måste dock tredjelandsmedborgare återvända till sina hemländer. Ett direktiv om forskarutbyte antogs år 2005 (2005/71). Detta innehåller en begränsad rätt för vissa forskare att komma till ett EU-land för att delta i ett forskningsprojekt.

Europeiska rådet i Haag 2004 uppmanade dock kommissionen

att lägga fram nya generella förslag om ekonomisk migration. Efter konsultationer med medlemsstaterna och andra involverade aktörer presenterade kommissionen 2005 en strategisk plan för laglig migration. Idén om horisontella villkor för tillträde till medlemsstaterna hade fått överges. Stöd fanns bara för tillträdesvillkor för vissa arbetstagargrupper. Därför föreslogs fyra sektorsdirektiv innehållandes bland annat tillträdesvillkor för högkvalificerad arbetskraft, säsongsarbetare, företagsinterna förflyttningar och avlönade praktikanter. Därutöver skulle ett ramdirektiv presenteras som innehöll regler om förenklade ansökningsprocedurer och ett gemensamt knippe rättigheter för arbetstagare från tredjeländ. Planen innehöll inte några förslag i fråga om egenföretagare.

Av dessa fem aviserade direktivförslag har i dag fyra lagts fram, varav två har antagits. Direktivet om högkvalificerad anställning antogs 2009 (2009/50) och ska vara implementerat i medlemsstaterna sommaren 2011. Ramdirektivet antogs i december 2011 och ska vara genomfört inom två år. Sommaren 2010 presenterades direktivförslagen om säsongsanställda och företagsinterna förflyttningar, och i skrivande stund förhandlas de fortfarande.

Genom de antagna direktiven och de som är föremål för förhandling framträder en ny bild av EU-regleringen av arbetskraftsinvandring. Det antagna och föreslagna regelverket differentierar mellan olika arbetstagargrupper och har gått från att åtminstone i 2001 års förslag vara ett rättighetsbaserat välkomnande system, till ett sådant där de ankommande arbetstagarna, med forskarna Carrera, Faure Atger, Guild och Kostakopoulous ord, snarare ses som ekonomiska enheter än som rättighetsbärande individer. Detta kan jämföras med utgångspunkterna för Stockholmsprogrammet: Det konstateras där bland annat att en väl hanterad migration kan bli till nytta för alla berörda och att Europa kommer att behöva en politik som gör det möjligt för migranter att till fullo utnyttja sin potential.

Som regelverket ser ut att utvecklas lämnas många av de avgörande frågorna för många arbetstagargrupper åt medlemsstaterna att avgöra själva. Det gäller i synnerhet för de grupper som inte omfattas av sektorsdirektiven.

## Ramdirektivet – enklare tillträde och nästan likabehandling

År 2007 presenterade kommissionen två av de direktivförslag som aviserades i den strategiska planen; ramdirektivet om ett förenklat ansökningsförfarande och om ett gemensamt knippe rättigheter för arbetstagarna och ett sektorsdirektiv om högkvalificerad arbetskraft.

En utgångspunkt var att ramdirektivet skulle reglera ansökningsförfarandet och de rättigheter arbetstagarna skulle ha att tillgå. Det förenklade ansökningsförfarandet skulle innebära ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium. Rättigheterna skulle tillkomma alla arbetstagare från tredjeland som vistades lagligen i en medlemsstat. Tillträdesvillkoren skulle däremot enbart behandlas i sektorsdirektiven. Det ursprungliga konceptet följdes dock bara delvis upp i de direktivförslag som lades fram. Tillträdesvillkor regleras inte i det horisontella direktivförslaget (ramdirektivet). Däremot innehåller sektorsförslagen även sektorspecifika regler om ansökningsförfarandet och rättighetsknippen. Detta innebär att det strikt horisontella perspektivet i ramdirektivet blivit rejält naggat i kanten. Ramdirektivet reglerar vissa frågor för de arbetstagare som inte omfattas av sektorsdirektiven. Utifrån rättighetsperspektivet ser det därför ut som om vi i nuläget kommer att få fyra rättighetsknippen att förhålla oss till.

Ett antal grupper exkluderas således från ramdirektivets tillämpningsområde. Arbetstagare som är föremål för företagsinterna förflyttningar, kontraktuella tjänsteleverantörer och praktikanter enligt EU:s åtaganden i förhållande till världshandelsorganisationen WTO:s tjänsteavtal (GATS), samt utstationerade arbetstagare omfattas till exempel inte. Alla dessa kategorier exkluderas med motiveringen att de inte kommer att utgöra en del av den nationella arbetsmarknaden. Säsongsarbetare exkluderas också. Detta motiveras med att deras ställning är av särskild och tillfällig art.

Europaparlamentet hade däremot svårt att enas ifråga om direktivets tillämpningsområde. Sysselsättningsutskottet (EMPL) förespråkade ett reellt horisontellt direktiv som inte skulle exkludera några



grupper. Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE) menade dock att riskerna uppvägdes av de nya förslagen om säsongarbete och företagsinterna förflyttningar. LIBE, som också var huvudansvarigt utskott, vann kampen i parlamentet.

Detta angreppssätt har mött kraftigt motstånd från fackföreningsrörelsen och till och med Internationella arbetsorganisationen (ILO), som är FN:s fackorgan för arbetslivsfrågor, har uttryckt tveksamhet över detta vägval. Dess praktiska betydelse kommer dock till stor del att avgöras av nivån på de rättighetsknippen som de exkluderade grupperna får genom sektorsdirektiven. En fråga vi återkommer till längre fram.

För att avgöra statusen för de arbetstagare som omfattas av ramdirektivet har vi en mer begränsad gemensam reglering att utgå ifrån. Tillträdesvillkoren kommer ju att fastställas nationellt för denna grupp. Vi vet därför inte om arbetstillståndet kommer att kopplas till en särskild arbetsgivare eller sektor, eller hur lång tid det kan löpa. Någon bestämmelse om hur det kombinerade tillståndet skulle påverkas av arbetslöshet saknas i ramdirektivet. Värt att påminnas om är att i kommissionens direktivförslag från 2001 medgavs arbetslöshet upp till sex månader utan att tillståndet skulle återkallas. En annan viktig aspekt är frågan om varifrån ett tillstånd kan sökas och var arbetstagaren ska befinna sig när ansökan görs. Även i detta avseende ges medlemsstaterna ett mycket stort handlingsutrymme.

Vissa aspekter under rubriken *tillträdesvillkor* kan dock behandlas. Vi vet nämligen en del om rörligheten för arbetstagarna och om de minimirättigheter som dessa ska tillerkännas. Det kombinerade tillståndet ger arbetstagaren rätt att under dess giltighetstid som ett minimum:

- resa in till, på nytt resa in till och vistas på territoriet för den medlemsstat som utfärdar det kombinerade tillståndet och
- ha fri tillgång till hela territoriet för den medlemsstat som utfärdar det kombinerade tillståndet, inom de gränser som föreskrivs i nationell lagstiftning.

I fråga om aspekter kopplade till *anställningsförhållandet* gäller lika-behandling med medlemsstatens egna medborgare i fråga om arbets-

villkor, inbegripet löne- och uppsägningsvillkor samt villkor som rör hälsa och säkerhet på arbetsplatsen. Detsamma gäller för föreningsfriheten och friheten att tillhöra en arbetstagarorganisation, inklusive de förmåner en sådan organisation tillhandahåller. Möjlighet att inskränka dessa rättigheter medges inte.

En viktig aspekt som förblir olöst i detta direktiv och i det antagna och de föreslagna sektorsdirektiven är möjligheten för arbetstagaren att få en tillsvidareanställning. Värdet av en sådan är kopplad till löptiden för ett kombinerat tillstånd och möjligheten att förnya det. Skulle exempelvis ett permanent uppehållstillstånd kunna ges till en person som får en tillsvidareanställning stärks arbetstagarens position avsevärt. Frågor som medlemsstaterna själva får lösa.

Möjligheten att säkerställa likabehandling med medlemsstatens egna medborgare är vidare beroende av en rad andra faktorer som lämnas utanför det här direktivet. Kommissionen föreslog inte att någon bestämmelse om sanktioner och effektiva efterlevandemekanismer skulle ingå. Delar av Europaparlamentet har dock aktivt verkat för detta utan att lyckas få med något sådant krav i den slutliga ståndpunkten eller i det antagna direktivet.

Likabehandling garanteras också i fråga om utbildning och yrkesutbildning. Möjligheten att begränsa denna rätt är dock ganska omfattande. Likabehandling gäller vidare för erkännande av examensbevis, utbildningsbevis för teoretiska utbildningar och andra yrkeskvalifikationer i enlighet med relevanta nationella förfaranden. Detta är viktigt för att arbetstagarna från tredjeland ska fylla vakanser som faktiskt motsvarar deras kompetensnivå och inte tvingas söka sig till underkvalificerat arbete.

När det gäller aspekter av det *institutionella skyddet* ska likabehandling med medlemsstatens egna medborgare säkerställas ifråga om de grenar av social trygghet som definieras i rådets förordning (EG) nr 883/2004. Sådana grenar är sjukdom, moderskap, olycksfall i arbetet, arbetssjukdomar, invaliditetsförmåner, arbetslöshetsförmåner, familjeförmåner, pension och ersättning vid dödsfall. Likabehandling ska också gälla för skatteförmåner och för offentlig service, t.ex. bostadsförmedling, samt i fråga om tillgång till rådgivning från arbetsförmedling. En omfattande möjlighet att inskränka delar

av dessa rättigheter för bland andra arbetslösa tillståndsinnehavare gäller dock. Även tillgången till bostad kan begränsas för arbetskraft från tredjeland.

Möjligheten att begränsa dessa rättigheter till arbetstagare i anställning medför att en arbetslös tillståndsinnehavare kan lämnas mycket oskyddad i dessa hänseenden. För övrigt saknas regler om familjeåterförening och om möjlighet att uppnå permanent status.

Utifrån ett statusperspektiv kan man konstatera att effekten av detta direktiv är högst oklar. Direktivet är ett minimidirektiv. Alla medlemsstater är således välkomna att anta och bibehålla mer förmånliga bestämmelser. Den status de migranter som får ett kombinerat tillstånd erhåller är till stor del beroende av nationell reglering. Med ett generöst nationellt system som inte utnyttjar undantagsmöjligheterna och som har effektiva övervakningsstrukturer och sanktioner kan statusen bli mycket trygg. I andra fall kan den bli det motsatta.

## Gemensamma utgångspunkter för sektorsdirektiven

Vissa villkor är gemensamma i det antagna och de föreslagna sektorsdirektiven.

Gemensamt är att ansökan om respektive tillstånd måste innehålla en giltig resehandling och bevis på att arbetstagaren har eller har ansökt om sjukförsäkring som täcker alla risker (för perioder när sådant försäkringsskydd och motsvarande förmåner inte tillhandahålls i samband med eller som en följd av anställningsavtalet). Tredjelandsmedborgaren får heller inte anses utgöra ett hot mot allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Att uppfylla villkoren för tillträde ger inte en automatisk rätt till aktuellt tillstånd. Medlemsstaterna får kontrollera om den berörda lediga platsen inte kan tillsättas med nationell- eller EU-arbetskraft och också tillämpa tillståndskvoter – något som också sedan Lissabonfördragets ikraftträdande framgår direkt av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 79.5 FEUF. Ett undantag för arbetsmarknadstest gäller dock för de företagsinterna förflytt-

ningarna. Sådana tester skulle nämligen stå i strid med gjorda åtaganden i förhållande till världshandelsorganisationen WTO:s tjänsteavtal (GATS).

Medlemsstaterna får dessutom avslå en ansökan om arbetsgivaren enligt nationell lagstiftning har påförts sanktioner för odeklarerat arbete och/eller olaglig anställning i enlighet med nationell lagstiftning. Det senare kravet ska minska risken för att oseriösa arbetsgivare utnyttjar systemen för otillbörliga syften.

Arbetstagarna från tredjeland har också rätt att resa in till, på nytt resa in till och vistas på territoriet för den medlemsstat som utfärdar tillståndet och ha fri tillgång till hela detta territorium, inom de gränser som föreskrivs i nationell lagstiftning.

## Ett blåkort för högkvalificerad arbetskraft

Det kan knappast betraktas som någon slump att kommissionen valde att presentera ett förslag riktat mot högkvalificerad arbetskraft som det första av de aviserade sektorsdirektiven. Behovet av högkvalificerad arbetskraft anses i allmänhet mindre kontroversiellt. Risken för att denna grupp ska komma att belasta välfärdssystemen betraktas som liten. Den anses också fylla tydliga luckor och konkurrerar därmed inte med den inhemska arbetskraften. Många medlemsländer hade också redan infört egna system för att attrahera högkvalificerad arbetskraft. Trots detta var flera medlemsstater måttligt entusiastiska. Entusiasmen var störst hos länder som inte antagit egna program för invandring av högkvalificerad arbetskraft, som Frankrike, Spanien, Italien och Sverige. Nederländerna och Storbritannien som hade lyckade egna system för att attrahera högkvalificerad arbetskraft var angelägna om att kunna behålla dessa. En av de största knäckfrågorna under förhandlingarna blev också hur detta tillstånd, som kom att kallas EU-blåkort, skulle förhålla sig till nationella mer gynnsamma system.

Direktivförslaget innehöll regler om tillträdesvillkor, vissa regler kopplade till beslut om tillståndet (det så kallade EU-blåkortet), och rättigheter kopplade till detta. Vilka *tillträdesvillkor* som ställs upp är

av intresse för vår analys. Ett tillstånd skulle enligt kommissionens förslag vara beroende av ett anställningserbjudande avseende minst ett års anställning. Tidigt i förhandlingarna stod det emellertid klart att medlemsstaterna var bekymrade över att villkoren skulle kunna missbrukas och öppna vägen för alla möjliga typer av arbetstagare. Att säkerställa att direktivet enbart skulle ta sikte på verkligt högkvalificerad arbetskraft blev en prioritet. I det antagna direktivet anges därför explicit att det är fråga om erbjudanden om högkvalificerad anställning. Frågan om vad som egentligen kunde inkluderas i begreppet högkvalificerad anställning blev därmed också en av de svåraste nöterna att knäcka. I kommissionens förslag utgjorde högkvalificerad anställning antingen högre eftergymnasial utbildning om minst tre år eller minst tre års motsvarande yrkeserfarenhet.

Tyskland och Österrike oroade sig särskilt mycket för missbruk. De ville att högskoleutbildning skulle gälla och ville inte möjliggöra att enbart yrkeserfarenhet skulle räcka. Några medlemsstater var dock för möjligheten att godta att tillräckliga kvalifikationer kunde uppnås genom yrkeserfarenhet, men kunde inte acceptera att tidsaspekten kunde utsträckas till fem år. Kompromissen blev slutligen att det blev upp till medlemsstaten att avgöra om den kunde acceptera undantag från högre eftergymnasial utbildning genom fem års arbetslivserfarenhet.

Ett annat viktigt kriterium för att undgå missbruk av EU-blåkortet var ett lönegolv som skulle ingå i tillträdesvillkoren. Utformningen av denna bestämmelse blev den andra svåra nöten att knäcka. Utan ett tillräckligt adekvat lönegolv öppnas för en mycket vidsträckt tillämpning av direktivet; något som många medlemsstater motsatte sig. Återigen var det risken för låglönekonkurrens och dess negativa effekter för den nationella arbetskraften som stod i fokus. Sattes lönekravet för lågt skulle vakanser uppstå därför att den inhemska arbetskraften inte skulle vara villig att ta det aktuella arbetet på grund av att lönen var för låg. Även den europeiska arbetsgivarorganisationen, BusinessEurope, gav sig in i debatten. För dem var utgångspunkten den motsatta. Alltför höga lönekrav skulle utgöra hinder för små- och medelstora företag att utnyttja EU-blåkortet och generellt utgöra ett hinder för att rekrytera rätt arbetskraft. Frågan borde helt

avgöras på nationell nivå. Så blev nu inte fallet och en lösning som BusinessEurope ansåg vara värre än kommissionens ursprungliga förslag antogs. Medlemsstaterna ska fastställa en lönetröskel som enligt huvudregeln minst måste vara en och en halv gång så stor som den genomsnittliga bruttolönen i den berörda medlemsstaten. Lönen i anställningserbjudandet eller kontraktet måste således minst motsvara lönetröskeln för att ett tillstånd ska ges. Vid fastställandet av lönetröskeln får medlemsstaterna kräva att alla villkor i tillämpliga lagar, kollektivavtal eller relevant branschpraxis för högkvalificerad anställning är uppfyllda.

Hur lång giltighet kan då EU-blåkortet ha? I kommissionens förslag skulle den ursprungliga giltigheten som huvudregel vara två år, med möjlig förlängning för åtminstone ytterligare två år. Medlemsstaternas syn på denna fråga var mycket splittrad. Vissa ville ha en tidsgräns på ett år, medan andra tyckte att tillståndet skulle vara så långt som anställningen varade och att den övre gränsen skulle vara fem år. Resultatet blev en kompromiss enligt vilken medlemsstaterna fick fastställa en standardiserad giltighetstid för EU-blåkortet på mellan ett och fyra år.

Vilken handlingsfrihet har blåkortsinnehavaren under tillståndets giltighet? Under de första två åren är arbetstagaren hänvisad till den anställning som uppfyller villkoren för inresa. Ett byte av arbetsgivare under denna tid måste föregås av godkännande av myndighet – ett beslut som får ta upp till 90 dagar. Därefter får, men måste inte, medlemsstaten ge arbetstagaren samma handlingsfrihet som egna medborgare när det gäller tillträde till anställningar som innebär högkvalificerat arbete.

Huvudbestämmelsen avsåg enligt kommissionen att göra blåkortet förmånligt och attraktivt. Alla medlemsstater var dock inte redo för en sådan generositet, varför undantag medgavs.

Utifrån trygghetsperspektivet är också möjligheten att bevara blåkortet under arbetslöshet viktig. I kommissionens förslag medgavs tre månaders arbetslöshet. Vissa medlemsstater ville dock kunna kicka ut arbetstagaren vid arbetslöshet, medan andra ville förlänga perioden. Kommissionen anförde att logiken bakom bestämmelsen var att inte personer skulle gås förlorade som fortfarande behövdes på

arbetsmarknaden och underströk att tre månader är en kort period. Kommissions förslag antogs till slut med tillägget att bara en arbetslöshetsperiod kunde accepteras. Längden på den arbetslöshetsperiod som medges motsvarar därmed den tidsåtgång det kan ta innan arbetstagaren får besked om en ansökan att byta arbetsgivare.

Det ska dock påtalas att direktivet medger att ett tillstånd återkallas om EU-blåkortsinnehavaren inte har tillräckliga medel för sin och sin familjs försörjning utan att utnyttja det sociala trygghetssystemet i den berörda medlemsstaten, och om innehavaren ansöker om socialbidrag. Dessa grunder för återkallelse fanns inte med i kommissionens ursprungliga förslag. Det är inte klart varifrån de härrör. De illustrerar dock vissa medlemsstaters oro för sina välfärdssystem.

Det kanske mest uppseendeväckande med förslaget var att det föreskrev att efter två års innehav av ett EU-blåkort skulle arbetstagaren ha rätt att flytta till en annan medlemsstat för att ta en högkvalificerad anställning där. Ett sådant radikalt förslag låg i linje med kommissionens ambition att skapa flexibilitet i systemet och underlätta för att tillgodose fluktuerande behov mellan medlemsstaterna. Att förlora kontrollen över tillträde till det egna territoriet var dock något som var för svårsmält för många medlemsstater. EU-blåkortsinnehavaren fick slutligen rätt att efter viss tid resa in i en annan medlemsstat för att ansöka om ett tillstånd att arbeta där. I ansökan måste arbetstagaren visa att samma inresevillkor är uppfyllda som gäller för det ursprungliga EU-blåkortet. Beviljar inte den andra medlemsstaten ansökan måste arbetstagaren lämna landet. Som vi strax ska se är denna rättighet fortfarande långtgående i jämförelse med vad som föreslås gälla för andra tredjelandsmedborgare.

*Anställningsförhållandet* regleras på ett likartat sätt i ramdirektivet och EU-blåkortsdirektivet. Likabehandling med medlemsstatens egna medborgare gäller i fråga om anställningsvillkor och fackföreningsfrihet. Detta gäller också ifråga om utbildning och yrkesutbildning samt erkännande av examensbevis, utbildningsbevis för teoretiska utbildningar och andra yrkeskvalifikationer i enlighet med relevanta nationella förfaranden. Inskränkningssmöjligheterna är dock färre i detta direktiv.

I fråga om det *institutionella skyddet* motsvarar likabehandlingkravet i princip samma områden som ramdirektivet. Den stora skillnaden

är att möjligheten att göra undantag från dessa skyldigheter är mer begränsad i EU-blåkortsdirektivet. Framförallt kan inte några sociala rättigheter göras beroende av en anställning. Andra mycket viktiga rättigheter för en EU-blåkortsinnehavare rör möjligheten att ta med sig sin familj. Ett antal avvikelser från familjeåterföreningsdirektivet (som underlättar för arbetstagaren att ta med sig sin familj) medges. Utnyttjar blåkortsinnehavaren sin rätt att söka sig till en andra medlemsstat efter 18 månader så får också familjen följa med. Som nämnts antogs 2003 ett EU-direktiv om varaktigt bosatta. Denna mycket förmånliga status kan en tredjelandsmedborgare uppnå efter fem års laglig vistelse i ett EU-land. Blåkortsinnehavaren kan till skillnad från andra tredjelandsmedborgare räkna samman tid som uppnåtts genom innehav av EU-blåkort i flera medlemsstater för att nå upp till de fem åren.

Fram träder en bild av ett ganska förmånligt tillstånd. Det är dock mindre förmånligt än vad kommissionen ursprungligen önskade. Ett av kommissionens huvudargument för den strategiska planen från 2005 var att med ett harmoniserat system skulle medlemsstaterna inte konkurrera med varandra om attraktiva arbetstagare från tredjeland, eller åtminstone skulle de konkurrera på samma villkor. Denna ambition fick dock överges. Många av de länder som redan infört system för tillträde för högkvalificerad arbetskraft hade i olika avseenden mycket mer förmånliga system än det medlemsstaterna gemensamt lyckades komma fram till. Det blev därför oerhört viktigt för länder som Nederländerna, Tyskland och Finland, att de kunde bevara sina nationella tillstånd, som resulterar i något annat än ett EU-blåkort. Det kan konstateras att även detta direktiv saknar bestämmelser om effektiva sanktioner. Direktivet är vidare delvis ett minimidirektiv. Mer förmånliga bestämmelser kan därför tillämpas nationellt i ett antal avseenden.

EU-blåkortsdirektivet ger oss ganska goda möjligheter att bedöma innehavarnas status. När det gäller *tillträdesvillkoren* kan konstateras att visserligen knyts det ursprungliga tillståndet till en viss arbetsgivare, men arbetstagaren har möjlighet att byta arbetsgivare om tillstånd ges. Viktigt för denna regels effektivitet är att tillståndet kan behållas under prövotiden även om arbetstagaren är arbetslös. Medlemsstaterna har dock möjlighet att begränsa arbetstagarens



möjlighet att utnyttja de sociala trygghetssystemen för sin försörjning. Betydelsen av möjligheten att byta arbetsgivare blir därför beroende av hur medlemsstaterna väljer att genomföra denna del. Efter två år krävs dock som huvudregel inte något tillstånd för att byta arbetsgivare, utan arbetstagaren blir fri att söka anställning inom ramen för högkvalificerat arbete. Arbetstagarens fysiska rörelsefrihet motsvarar i stort vad som gäller enligt ramdirektivet, med ett centralt undantag. Arbetstagaren kan med stöd av sitt EU-blåkort resa in i ett annat EU-land och söka högkvalificerad anställning där. Visserligen måste arbetstagaren ansöka om ett nytt EU-blåkort i den andra medlemsstaten. Det kan dock göras inifrån den aktuella staten och medlemsstaten har möjlighet men inte skyldighet att hindra arbetstagaren att arbeta under den tid ansökan behandlas. En ansökan ska avgöras inom 90 dagar.

När det gäller *anställningsförhållandet* gäller samma nivå som enligt ramdirektivet. Arbetstagarens möjlighet att själv påverka att de garanterade villkoren följs stärks dock genom möjligheten att ansöka om byte av arbetsgivare enligt ovan. De möjligheter som öppnar sig efter 18 respektive 24 månader stärker arbetstagarens ställning ytterligare. En brist är dock att inte några särskilda bestämmelser finns om sanktion och kontroll. Det *institutionella skyddet* är relativt sett mycket förmånligt. De sociala rättigheterna kan inte begränsas på det sätt som ramdirektivet medger. Dessutom ges arbetstagaren förmånlig möjlighet att ta med sin familj under EU-blåkortets löptid. När det gäller möjligheten att uppnå permanent status är direktivets förutsättningar generösa. Det finns inte någon begränsning i antal beviljade tillstånd. Men framförallt kan arbetstagaren lägga ihop vistelsetid i olika medlemsstater som kan tillgodoräknas för att nå status som långvarigt bosatt.

## Säsongsarbetare – en utsatt grupp som bör stärkas

Sommaren 2010 presenterade kommissionen ytterligare två av de sektorsdirektivförslag som aviserats i den strategiska planen – de om

säsongsarbete och företagsinterna förflyttningar. Direktiven riktar in sig på helt olika kategorier av arbetstagare, de mest sårbara respektive de välförankrade. I många fall föreslås kategorierna behandlas helt olika. I några fall finns dock likheter. I fråga om lön och arbetsvillkor ska de inte likabehandlas med nationella arbetstagare, och någon väg mot långvarig status öppnas inte.

Kommissionen hymlar inte med innehållet i direktivförslaget om säsongsarbete. Det anges innehålla rättvisa och genomskinliga regler för inresa och vistelse, samtidigt som det innehåller incitament och garantier för att förhindra att tillfälliga vistelser blir permanenta. Kommissionen konstaterar att det finns ett strukturellt behov av säsongsarbetskraft från tredjeland eftersom EU-medborgarna uppfattar säsongsarbete som oattraktivt. Syftet med förslaget är att införa ett särskilt, förenklat förfarande för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare som ansöker om att få vistas inom EU som säsongsanställda samt att definiera de säsongsanställdas rättigheter. Detta kan enligt kommissionen fungera som ett skydd mot exploatering, och dessutom skyddas säsongsarbetande EU-medborgare från orättvis konkurrens.

Utgångspunkten är att säsongsarbetare ska söka ett säsongsarbetstillstånd för vistelser som överstiger tre månader och som varar i högst sex månader. En säsongsarbetare är en person som är verksam i säsongsbunden verksamhet, det vill säga verksamhet som är kopplad till en viss tid på året då en händelse eller ett mönster kräver arbetsinsatser långt utöver dem som normalt behövs för att sköta det löpande arbetet.

*Tillträdesvillkoren* för säsongsarbetarna är relativt sett svaga och enligt förslaget fullt harmoniserade. Det ska således inte gå att tillämpa dem mer generöst. Det är enligt förslaget uteslutande möjligt att ansöka om ett säsongsarbetartillstånd för en tredjelandsmedborgare som befinner sig i ett tredjeland. Förslaget ger således inte någon möjlighet att flytta från EU-land till EU-land för att säsongsarbeta utan att däremellan besöka ett tredjeland; eller att söka ett nytt tillstånd från det EU-land där man redan befinner sig. Kravet på återvändande är strikt. Har exempelvis tredjelandsmedborgaren inte återvänt till tredjeland efter det att ett tillstånd löpt ut ska han

eller hon frántas möjlighet till inresa som säsongarbetare under ett till tre år.

För att få ett säsongarbetartillstånd måste ett anställningsavtal eller ett bindande anställningserbjudande uppvisas. Detta ska innehålla information om ersättningsnivån och antalet arbetstimmar per vecka eller månad, samt i tillämpliga fall andra, relevanta arbetsvillkor. Syftet med att kräva den här informationen är att säkerställa att arbetsgivaren har en tillräcklig anställningsförmåga. Medlemsstaten ska nämligen säkerställa att säsongarbetaren har tillräckliga medel för sin försörjning och därmed inte ska behöva utnyttja det sociala trygghetssystemet i den berörda medlemsstaten. Därutöver ska den sökande uppvisa en handling som styrker att han eller hon har tillgång till en bostad med lämplig standard.

Inom de maximala 6 månaderna ska dock säsongarbetaren kunna förlänga sina anställningsavtal eller bli anställd som säsongarbetare av en annan arbetsgivare. Möjligheten att byta arbetsgivare är införd eftersom säsongarbetare som är knutna till en enda arbetsgivare kan löpa risken att bli utnyttjade.

Förutsättningarna för *anställningsförhållandet* skiljer sig från vad som gäller i ramdirektivet och i EU-blåkortsdirektivet eftersom det direktivförslag som gäller säsongarbete inte föreskriver likabehandling i fråga om arbetsvillkor. Istället anges att säsongarbetare ska garanteras arbetsvillkor, inbegripet löne- och uppsägningsvillkor, och villkor som rör hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, som gäller säsongarbete enligt lag, föreskrifter eller förvaltningsbestämmelser eller enligt allmänt gällande kollektivavtal i den medlemsstat som tagit emot säsongarbetare enligt direktivet. Om jämförelsen ska göras med villkor i kollektivavtal måste de antingen vara allmänt giltiga eller täcka en större grupp som exempelvis en hel sektor eller geografisk enhet. Likabehandling med medborgarna i värdmedlemsstaten ska dock garanteras i fråga om föreningsfrihet och frihet att tillhöra en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation, inklusive de förmåner som sådana organisationer tillhandahåller.

Direktivförslaget innehåller till skillnad mot de andra direktiven bestämmelser om effektivt genomförande. En arbetsgivare som inte uppfyller villkoren i anställningsavtalet ska påföras effektiva,

välavvägda och avskräckande sanktioner. Sådana arbetsgivare ska dessutom under ett eller flera år utestängas från möjligheten att ansöka om säsongarbetare från tredjeland. Därutöver föreslås att ett förenklat klagomålsförfarande inrättas. Det innebär att tredje part, på säsongarbetarens vägnar eller för att stödja denne, ska få engagera sig i de rättsliga och administrativa förfaranden som finns för att säkerställa efterlevnaden av direktivet.

När det gäller det *institutionella skyddet* ges säsongarbetarna en mindre uppsättning rättigheter än vad som gäller enligt blåkortsdirektivet och överenskommelsen om ramdirektivet. Likabehandling med medborgarna i den berörda medlemsstaten gäller dock ifråga om social trygghet och om utbetalning av lagstadgad pension grundad på arbetstagarens tidigare anställning när denne flyttar till tredjeland. Tillgången till offentlig service ska också vara densamma för säsongarbetare, med två centrala undantag – bostads- och arbetsförmedling inkluderas inte i skyddet. Någon rätt till utbildning och yrkesutbildning eller erkännande av olika examensbevis ges denna grupp inte.

Regler som underlättar familjeåterförening eller möjliggör övergång till permanent status saknas helt. Direktivförslaget innehåller emellertid en bestämmelse om att underlätta återresa till medlemsstaten. Medlemsstaterna ges här två alternativ. Antingen ska medlemsstaten (i samband med ansökan och i ett enda administrativt beslut) utfärda högst tre säsongarbetstillstånd, vilka som mest gäller tre på varandra följande säsonger, eller erbjuda ett förenklat förfarande för tredjelandsmedborgare som ansöker om att åter tas emot ett efterföljande år.

Direktivförslaget har rönt omfattande kritik. EU-organ som Ekonomiska och sociala kommittén och två utskottsrapportörer från Europaparlamentet har föreslagit omfattande ändringar. Förslagen gäller bland annat en tydligare definition av säsongarbete, mer robusta krav på ansökningsförfarandet, en mer omfattande likabehandlingsprincip, tydligare krav på lämplig bostad, effektivare sanktioner, klagomålsförfaranden och granskningsförfaranden samt större möjligheter även för denna grupp att stanna på längre basis. Fackföreningsrörelsen och andra intresseorganisationer delar många av dessa synpunkter och påtalar därutöver vikten av att ge även

säsongsarbetarna rätt till familjeåterförening. Även ILO har lämnat synpunkter. De uppmuntrar antagandet av ett likabehandlingsperspektiv när det gäller anställningsvillkor och lön samt kritiserar begränsningarna när det gäller vilka kollektivavtal som ska ligga till grund för jämförelser. ILO påtalar också att när det gäller säsongsarbetare är inte alltid likabehandlingsperspektivet till någon hjälp när det exempelvis gäller sociala rättigheter. Kvalificeringsperioderna för exempelvis arbetslöshetsersättning är normalt för långa. Särskilda anpassningslösningar bör därför införas för både arbetslöshetsförmåner och för ålderspensionsförmåner.

Vi kan konstatera att säsongsarbetarna enligt detta förslag ges en svagare position enligt i princip alla kriterier. De har inte rätt att vara arbetslösa och därmed kunna lämna en exploaterande arbetstagare för att söka ett nytt arbete. De tillerkänns inte likabehandling när det gäller arbetsvillkor och lön, och det institutionella skyddet är långt svagare än vad som gäller för andra grupper. I ett avseende är dock deras position något starkare. Direktivförslaget innehåller bestämmelser om ett effektivt genomförande av de rättigheter som finns och föreskriver förenklade klagomålsförfaranden för att realisera dessa rättigheter.

## Företagsintern förflyttning – utstationering i tre år?

Det andra sektorsdirektivförslaget, om företagsintern överföring av personal, som presenterades sommaren 2010 tar sikte på en helt annan kategori av arbetstagare, nämligen chefer, kvalificerad personal och trainees i transnationella företag.

Syftet med detta förslag är att snabbt och effektivt åtgärda efterfrågan på dessa personalkategorier vid filialer och dotterbolag i EU och också skapa förutsättningar för omfördelning av överförd personal mellan enheter inom EU. Det som står i fokus är temporära överföringar av chefer och teknisk personal för kortare uppdrag vid andra enheter inom ett företag. Företagens förmåga att snabbt reagera på nya utmaningar – överföra *know-how* till nya chefer och harmonisera

personalens kvalifikationer tvärs de olika länder där man är verksam – är enligt kommissionen oerhört viktig. Medlemsstaternas system för att ge tillstånd för överföring av personal är för närvarande i många fall komplicerade och oflexibla. Med enkla och effektiva regler vill kommissionen undanröja hinder som kan påverka transnationella företags vilja att etablera sig i EU.

Förslaget innehåller ett särskilt, förenklat förfarande för inresa och vistelse samt regler om utfärdande av ett särskilt uppehållstillstånd. Dessutom är rättigheter och villkor för vistelse i andra medlemsstater kopplade till tillståndet.

*Tillträdesvillkoren* präglas av att dessa arbetstagare ska ha anknytning till ett visst företag. En ansökan om uppehållstillstånd kan enbart avse tredjelandsmedborgare som vistas i tredjeland. Vid en ansökan måste det bevisas att arbetstagaren varit anställd inom företagsgruppen minst 12 månader omedelbart före tidpunkten för överföringen (om detta krävs enligt nationell rätt) och att det är möjligt att återgå till enheten i tredjeland när uppdraget inom EU slutförts. En uppdragsskrivelse från arbetsgivaren ska presenteras, med information om överföringens löptid, plats, arbetstagarens ställning som chef, specialist eller trainee och om lönen under överföringens löptid. Den lön tredjelandsmedborgaren ska tillhandahålla måste minst motsvara den lön som – utifrån lagar och andra författningar och/eller kollektivavtal med allmän giltighet – är tillämplig på utstationerade arbetstagare i en liknande situation och bransch. (En ”utstationerad arbetstagare” är en EU-arbetstagare som skickats till ett annat EU-land av sin arbetsgivare för att arbeta där under en begränsad tid.) Begreppet kollektivavtal begränsas i detta avseende på samma sätt som det begränsas i direktivet om utstationerade arbetstagare. Det vill säga att om det saknas system för att förklara kollektivavtal allmängiltiga, kan medlemsstaten utgå från sektors- eller yrkesöverskridande kollektivavtal för ett visst geografiskt område och/eller kollektivavtal som har ingåtts av de mest representativa arbetsmarknadsorganisationerna på nationell nivå och som gäller inom hela det nationella territoriet. Medlemsstaterna kan dock inte utgå från lokala kollektivavtal eller från andra kollektivavtal med mer begränsad räckvidd. Denna begränsning motsvarar också vad som gäller enligt säsongsdirektivsförslaget.

I detta direktivförslag finns en sanktionsbestämmelse. Enligt denna tillåts medlemsstaterna ställa värdenheten – det vill säga den mottagande filialen eller dotterbolaget – ansvarig för brister i uppfyllelse av *tillträdesvillkoren*. Påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Denna bestämmelse gäller inte i förhållande till rättighetsbestämmelserna som behandlas nedan.

Ett tillstånd för företagsintern överföring av personal ska vara giltigt under ett år eller under den tid som överföringen avses vara. Tillståndet kan förlängas upp till tre år för en chef eller specialist och upp till ett år för en trainee. Ett tillstånd kan omfatta arbete i företagets enheter i flera medlemsstater. Det innebär att det enligt förslaget kan komma att innefatta ett mått av rörlighet mellan medlemsstaterna. Det är dock inte arbetstagaren som förfogar över denna rörlighet utan företaget. Överföringen till en annan medlemsstat får dock inte överstiga 12 månader.

När det gäller *anställningsförhållandet* ska arbetstagarna tillerkännas de arbets- och anställningsvillkor som – utifrån lagar och andra författningar och/eller kollektivavtal med allmän giltighet – är tillämpliga på utstationerade arbetstagare i en liknande situation i den aktuella medlemsstaten. Utgångspunkten för detta val är att denna arbetstagargrupp, liksom de utstationerade arbetstagarna, inte anses tillträda EU-medlemsstaternas arbetsmarknad. Denna utgångspunkt har kritiserats av den ansvariga rapportören i Europaparlamentets sysselsättningsutskott (EMPL) och av den europeiska fackföreningsrörelsen. De förespråkar ett likabehandlingsperspektiv även i detta hänseende. Likabehandling med medborgarna i värdmedlemsstaten föreslås dock i fråga om facklig föreningsfrihet. Likabehandling gäller vidare i fråga om erkännande av examensbevis, utbildningsbevis för teoretiska utbildningar och andra yrkeskvalifikationer i enlighet med relevanta nationella förfaranden. Däremot ges denna grupp inte någon rätt till utbildning och yrkesutbildning.

Det *institutionella skyddet* motsvarar utifrån likabehandlingsperspektivet vad som föreslås för säsongsarbetarna. Företagsinternt förflyttade arbetstagare ska dock enligt förslaget gynnas på samma sätt som de högkvalificerade arbetstagarna när det gäller familjeåterförening.

De arbetstagare som ska bli föremål för företagsinterna förflyttningar tillerkänns på de flesta områden ett lika dåligt skydd som säsongarbetarna. En avgörande skillnad är dock att de normalt utgör en stark arbetstagargrupp om man ser till utbildningsnivå och etablerad ställning i det anställande företaget. Benägenheten att skydda denna grupp är kanske därför inte lika stark. Det svaga skyddet riskerar ändå att få negativa konsekvenser för såväl den inhemska arbetskraften som för de aktuella arbetstagarerna.

## Robust likabehandling – en förutsättning för sund konkurrens och framtida sammanhållning i EU

Vi kan konstatera att i det regelverk som håller på att växa fram på EU-nivå om arbetskraft från tredjeland garanteras olika arbetstagargrupper olika rättigheter. Skyddsnivån varierar därför. Likabehandlingsprincipen, som enligt ILO, är ett avgörande mått på anständigt arbete har fått ge vika. Högkvalificerad arbetskraft från tredjeland, som redan har en förmånlig position genom sin eftertraktade kompetens, har genom EU-blåkortet fått ett förhållandevis generöst rättighetsknippe, inklusive likabehandling med inhemska arbetstagare när det gäller arbetsvillkor och lön. Blåkortsinnehavare har också möjlighet att förnya sitt tillstånd och så småningom få permanent status i EU och också generösa möjligheter att ta med sin familj. Dessutom ges denna grupp den unika möjligheten att ta sig in i en annan medlemsstat och söka arbete där. Dessa rättigheter ökar också möjligheten för arbetstagaren att säkerställa den skyddsnivå han eller hon har rätt till. När det gäller denna grupp har det varit möjligt för EU att enas om en hög gemensam miniminivå.

För övriga arbetstagare från tredjeland, som inte är säsongarbetare eller föremål för en företagsintern förflyttning, har det också varit möjligt att enas om en ganska framträdande likabehandlingsprincip. Möjligheten att koppla de sociala rättigheterna till anställning och därmed göra den arbetslöse skyddslös är dock mer omfattande. Övriga frågor om vägar till permanent tillstånd och familjeåterfören-



ing är något som löses på nationell nivå, liksom villkoren för tillträde.

De två direktivförslag som för närvarande förhandlas, om de företagsinterna förflyttningarna och om de säsongsanställda, innehåller inte någon likabehandlingsprincip när det gäller arbetsvillkor och lön. Dessa grupper tillerkänns heller ingen rätt till utbildning eller yrkesutbildning. Det innebär att några av de grundläggande momenten för att uppfylla ILO:s krav för anständigt arbete inte nödvändigtvis kommer att tillerkännas dessa grupper. I fråga om familjeåterförening ges dock de arbetstagare som är föremål för företagsintern förflyttning generösa rättigheter. Arbetsgivaren kan också förflytta arbetstagaren till en annan stat där företaget är verksamt. Denna större möjlighet till rörlighet gynnar dock egentligen inte arbetstagarens egen skyddsnivå, eftersom den är kopplad till företaget som sådant. Någon möjlighet att kumulera tiden i olika länder för att söka status som långvarigt bosatt finns inte heller för arbetstagare som är föremål för företagsintern förflyttning.

De säsongsanställda har en särskilt utsatt position på grund av sin korta vistelse i landet och sin låga utbildningsnivå. De föreslagna förstärkta sanktions- och efterlevandemekanismerna är visserligen ett steg i rätt riktning, men inte tillräckliga. Den uttalade ambitionen att stänga alla vägar in till mer permanent status och de hårda sanktionerna vid övertramp av tillståndets villkor rimmar illa med det faktum att direktivförslaget rör människor vars arbetskraft EU är beroende av för att kunna utvecklas.

Att säkerställa en robust likabehandlingsprincip för all arbetskraft från tredjeland borde vara den främsta garantin för att säkra en god sammanhållning i EU framöver. Att sätta miniminivån för lågt riskerar att skapa spänningar mellan de länder som tar sig rätten att exploatera arbetskraft från tredjeland och vars produktionskostnader därmed blir lägre – och de länder som avstår från att göra detta och därmed får högre produktionskostnader. En robust likabehandlingsprincip borde också vara det mest effektiva medlet för att undvika att den inhemska arbetskraften konkurreras ut. Med en robust likabehandlingsprincip avses också effektiva sanktions- och övervakningsmekanismer. I de antagna direktiven vilar ansvaret för att inrätta sådana mekanismer på medlemsstaterna. När det gäller de

direktivförslag som ännu är föremål för förhandling finns möjlighet att verka för att dessa delar av förslagen utvecklas och stärks.

Förhandlingarna om EU-blåkortsdirektivet visar att även tillträdesvillkoren är av stor vikt för att motverka osund konkurrens. Ju tydligare likabehandlingskraven återspeglas i tillträdesvillkoren desto mer sannolikt blir det att individer beviljas tillträde på rätt premisser.

Stärks inte likabehandlingsprincipen i de fortsatta förhandlingarna kommer EU inte kunna garantera att arbetstagare från tredjeländ arbetar under anständiga villkor. Vi har sett att kommissionens sammanhållna regleringsmetod har fått ge vika. Det har visat sig svårt för EU att utarbeta gemensamma ramar för tillträde och villkor på EU:s arbetsmarknad för arbetstagare från tredjeländ. Det har inte riktigt gått att hitta en gemensam enhetlig mirakelformel för att hantera redan uppkomna och kommande arbetskraftsbehov utan att riskera ytterligare press på den inhemska arbetslösheten och välfärdssystemen. Oron för ökade kostnader och otillbörligt tryck på den inhemska arbetskraften har inte bara medfört att medlemsstaterna valt att själva behålla en stor del av makten i fråga om tillträdesbeslut (något som inte är så anmärkningsvärt) utan även att skyddsnivån för arbetskraften från tredjeländ riskerar att försämrans påtagligt i förhållande till vad som förordades i kommissionens förslag från 2001. Resultatet ser ut att bli spretigt och i fråga om rättighetsaspekten finns risk för otillståndighet. Tillämpningen av analysramen på det växande europeiska regelverket har visat oss att olika arbetstagargrupper föreslås få olika skydd och status och att många centrala frågor för skyddsnivån kommer att avgöras på nationell nivå. Oförmågan hos medlemsstaterna att höja blicken och se förbi kortsiktiga inhemska risker med ett generöst system borgar för fortsatt diskrepans och etablering av migranter med olika rättslig status och trygghetsnivå.

Med största sannolikhet kommer medlemsstaternas regelverk för arbetskraftsinvandring trots allt att närma sig varandra genom genomförandet av den framväxande EU-regleringen på området. Konkurrensen och risken för bristande sammanhållning mellan medlemsstaterna kan därför minska på sikt. Däremot är det tveksamt om de gemensamma åtgärder som vidtas blir tillräckligt attraktiva och effektiva för att möta kompetensbrist och demografisk utveckling

framöver (om dessa utmaningar, se även Eskil Wadensjös kapitel). Man kan konstatera att förutsättningarna för att klara detta gemensamt tycks saknas. Enskilda stater kommer kanske att nå fram för egen del. När försök att agera gemensamt havererar kan det delvis förklaras med långvariga problem med arbetslöshet och integration. Kanske är det också så att arbetsmarknaden är en arena där en helt och hållet gemensam EU-politik inte är så eftersträvansvärd. Icke desto mindre måste starkare fokus läggas på att garantera robusta rättighetsskydd för arbetskraft från tredjeland. Bara så kan EU:s arbetsmarknad göras attraktiv och EU göra skäl för att beskrivas som en social marknadsekonomi. Kanske kan den ekonomiska krisen – och den ökade arbetslöshet som den medför – bidra till en sundare EU-politik för arbetskraftsinvandring. En robust likabehandlingsprincip vore ett effektivt och nödvändigt vapen mot social dumpning och osund konkurrens. Avsaknaden av ett sådant skydd kan inte vara värdigt en EU-reglering på området.

## Källor och litteratur

Litteraturen om EU:s reglering av legal arbetskraftsinvandring är av naturliga skäl begränsad. En del litteratur finns om direktivet för högkvalificerad anställning. Yasin Kerem Gümüs har exempelvis publicerat en artikel ”EU Blue Card Scheme: The Right Step in the Right Direction?” (*European Journal of Migration and Law* 12:4, 2010) och Lucie Cerna har skrivit en uppsats ”The EU Blue Card: A Bridge Too Far” (Paper prepared for the Fifth Pan-European Conference on EU Politics, Porto, Portugal, 3–26 juni 2010). Migrationsenheten på Centre for European Policy Studies (CEPS) har publicerat några analyser både av detta direktiv och av utgångspunkten för det allmänna regelverket, till exempel Sergio Carrera, Anaïs Faure Atger, Elspeth Guild och Dora Kostakopoulou ”Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020”, (CEPS Policy Brief Nr 240, april 2011) och Elspeth Guild ”EU Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission’s Blue Card Initiative” (CEPS Policy Brief Nr 145, november 2007).

En historisk översikt över EU:s politik i fråga om arbetskraftsmigration och resonemang om lämpliga vägval på området kan hittas i Bernard Ryans kapitel "The European Union and Labour Migration: Regulating Admission or Treatment" i boken *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, som redigerats av Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild och Helen Toner (Oxford och Portland: Hart Publishing, 2007). Boken innehåller för övrigt intressanta uppsatser om direktiven för familjeåterförening och för de långvarigt bosatta.

Internationella arbetsorganisationen (ILO) har gett ut en bok som ger en bra överblick över frågor kopplade till internationell arbetskraftsmigration och beskriver organisationens egna utgångspunkter, *International Labour Migration: A Rights-based Approach* (Genève: International Labour Office, 2010). ILO har också antagit icke bindande principer för arbetskraftsinvandring som är av allmänt intresse. Se boken *ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-Binding Principles and Guidelines for a Rights-based Approach to Labour Migration* (Genève: International Labour Office, 2006).

Analysmodellen som används i kapitlet har utarbetats av Judy Fudge i hennes uppsats "The Precarious Migrant Status and Precarious Employment: The Paradox of International Rights for Migrant Workers" (Metropolis British Columbia: Centre of Excellence for Research on Immigration and Diversity Working Paper Nr 11-15). Uppsatsen finns tillgänglig på adressen: <http://riim.metropolis.net/assets/uploads/files/wp/2011/WP11-15.pdf>

I uppsatsen finns hänvisningar till många andra intressanta forskare som ägnat sig åt arbetskraftsmigranter och deras rättigheter och som Fudge hämtat inspiration ifrån.

I kapitlet hänvisas till en rad källor från EU-institutionerna. Kommissionens meddelanden och direktivförslag återfinns alla på Internet. Här kan några särskilt framträdande nämnas: Kommissionens meddelande om en ny invandringspolitik för gemenskapen (KOM(2000)757), direktivförslaget om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare (KOM(2001)386), kommissionens strategiska plan för laglig migration (KOM(2005)669), direktivförslaget om vill-

kor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (KOM(2007)637), direktivförslaget om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat (KOM(2007)638), direktivförslaget om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern överföring av personal (KOM(2010)378), och direktivförslaget om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (KOM(2010)379).



# Minimilöner i EU – särlösningar eller gemensam reglering?

av Per Skedinger

Samtliga EU:s medlemsstater har någon form av reglering av lägsta tillåtna löner på arbetsmarknaden. Bakom regleringarna ligger önskemål om en jämnare lönefördelning och minskad fattigdom, vilka dock måste balanseras mot riskerna för negativa sysselsättnings-effekter. Minimilönesystemen i EU är mycket heterogena och skiljer sig åt i ett flertal dimensioner. Den viktigaste skillnaden gäller nivån på minimilönerna, särskilt mellan nya och ”gamla” medlemsstater, men stora skillnader finns även i metoderna för att reglera minimilönerna. De stora skillnaderna i minimilönenivåer kan, genom sina återverkningar på bland annat arbetskraftsmigration, arbetslöshet och kapitalrörlighet, skapa politiska spänningar inom unionen. Dessa spänningar har bland annat tagit sig uttryck i politiska krav på någon form av samordning av minimilönerna inom unionen. Samtidigt medför de institutionella skillnaderna i minimilönesystemens utformning att samordning försvåras.

Sedan finanskrisen, som inleddes år 2008, har diskussionen om samordning av minimilönerna hamnat i bakgrunden. Istället har man fokuserat på minimilönernas utveckling inom respektive medlemsstat, i syfte att minska riskerna för negativa sysselsättningseffekter. I de flesta medlemsstater har ökningarna av minimilönerna modererats och i vissa fall har nivåerna frysts, särskilt i de länder som drabbats hårdast av krisen. Inga minimilöner har sänkts, men Grekland har uppmanats av EU att göra detta för att underlätta krisbekämpningen. Sannolikt tar diskussionen om samordning av minimilönerna ny fart när det makroekonomiska läget stabiliserats.

Arbetskraftsmigrationen från nya till ”gamla” EU-länder kan påverkas genom att höga minimilöner medför en högre genomsnittlig lönenivå för lågutbildade, vilket attraherar presumtiva migranter. I den mån som höga minimilöner också minskar sysselsättningen finns dock en avskräckande, och motverkande effekt på benägenheten att invandra. Även irreguljär, eller papperslös, arbetskraftsmigration kan påverkas av minimilöner, trots att anställda inom denna kategori typiskt betalas med löner som är lägre än minimilönen. Mycket talar för att en hög minimilön ökar inflödet av irreguljära invandrare, eftersom arbetsgivares efterfrågan på denna typ av arbetskraft ökar. En ökad efterfrågan kan dock motverkas om insatserna för att stävja användningen av irreguljär arbetskraft samtidigt förstärks.

Inom EU finns huvudsakligen två metoder för att reglera minimilönerna: lagstiftning och kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. Spannet i minimilöner bland länderna med lagreglering är mycket stort: från 123 euro i månaden i Bulgarien till 1 758 euro i Luxemburg år 2011. Minimilönerna är i genomsnitt avsevärt högre i de nio ”gamla” EU-länderna (1 145 euro) än i de elva nya medlemsstaterna (288 euro) med lagreglering. Med ett köpkraftsjusterat mått på minimilönen minskar spannet märkbart, men skillnaden mellan genomsnittet i de ”gamla” (1 111 euro) och nya EU-länderna (441 euro) är fortfarande stor.

Minimilöner i EU är inte något exempel på ett *race to the bottom*, utan är snarare ett långsamt *race to the top*. Under överskådlig framtid kan man dock räkna med att de genomsnittliga minimilönerna i de nya medlemsländerna kommer att ligga på en betydligt lägre nivå än i de ”gamla”.

Propåer har framförts från olika håll för en gemensam minimilönepolicy i EU. En samordning kan avse olika aspekter av minimilönerna. På grund av att minimilönesystemen är så heterogena finns det starka argument som talar för en samordnad insamling av jämförbara uppgifter om minimilöner i de olika medlemsstaterna. Exempelvis skulle en konstruktion av landsvisa minimilöneindex, där de kollektivavtalsreglerade systemen ingår, skapa en bättre överblick och större möjligheter att jämföra med utvecklingen av konsumentprisindex. Det finns också goda skäl att i länder med lagreglering skapa oberoende råd, med betydande expertinslag, som utfärdar



rekommendationer om minimilönerna. Dessa råd bör också initiera forskning om minimilönernas effekter, för att förbättra lagstiftarnas beslutsunderlag. Mer långtgående samordning i form av koordinering av minimilöner mellan EU-länderna – vilket föreslagits såväl av vissa framträdande EU-politiker som i EU-parlamentet – tillhör de mer kontroversiella förslagen på området och måste också betraktas som direkt olämpligt. En koordinering i enlighet med förslagen från politikerhåll, exempelvis en minimilön på 60 procent av genomsnittslönen i medlemslandet, bidrar inte till att lösa de existerande spänningar som skillnaderna i minimilöner ger upphov till, samtidigt som nya problem skulle skapas. Om den ekonomiska utvecklingen fortsätter som hittills kommer en harmonisering av nivåerna tids nog att uppstå på naturlig väg.

Kapitlets övergripande frågeställning är hur skillnader i minimilöner mellan EU:s medlemsstater kan generera politiska spänningar. För att belysa denna fråga har jag strukturerat framställningen enligt följande: I nästa avsnitt redovisas hur minimilönesystemen i EU är uppbyggda. Därefter presenteras olika mått på minimilönernas höjd och deras utveckling över tiden. I påföljande avsnitt diskuteras hur finanskrisen hittills inverkat på minimilönerna. Fokus i dessa tre avsnitt ligger genomgående på skillnader mellan ”gamla” och nya EU-länder. Vad forskningen har att säga generellt om minimilönernas effekter på sysselsättning och lönestruktur ägnas utrymme i nästa avsnitt. Där redovisas också specifika erfarenheter i enskilda medlemsländer. I avsnittet därefter diskuteras hur minimilöner påverkar arbetskraftens och företagens rörlighet mellan ”gamla” och nya EU-länder, baserat på forskningsresultat och enkätundersökningar i medlemsstaterna. Mot bakgrund av vad som framkommit i tidigare avsnitt diskuteras till sist om det är en god idé att en införa en samordnad minimilönepolicy i EU.

## Så bestäms minimilönerna

Samtliga EU:s medlemsstater har någon form av reglering av lägsta tillåtna löner på arbetsmarknaden. Som nämndes ovan finns huvud-

sakligen två metoder för att reglera minimilönerna: lagstiftning och kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. De två metoderna utnyttjas antingen i renodlad form eller i kombination. Flertalet av medlemsstaterna, 20 länder, tillämpar huvudsakligen lagreglering, men i många av dessa förekommer också inslag av kollektivavtalsreglering. Bland de sju medlemsstater, däribland Sverige, som huvudsakligen använder sig av kollektivavtalsreglering förekommer i vissa fall även inslag av lagstiftning. En viktig skillnad mellan de två systemen är att minimilönen vid lagreglering i princip gäller för hela arbetsmarknaden, medan de kollektivavtalsbestämda minimilönerna varierar beroende på avtalsområde (vilket ofta motsvarar en specifik bransch). I båda systemen förekommer dock undantag för särskilda grupper på arbetsmarknaden eller regioner.

En hög täckningsgrad av kollektivavtal medför att de minimilöner som fastställs i dessa i praktiken kommer att fylla samman funktion som lagreglerade minimilöner, det vill säga som ett lönegolv för hela arbetsmarknaden. En historiskt hög kollektivavtalsäckning är därmed en faktor som kan ha bidragit till att vissa länder valt att avstå från lagreglering av minimilöner. Orsakssambanden är emellertid inte självklara: Kausaliteten kan ha gått i omvänd riktning så att förekomsten av lagreglering har trängt undan kollektivavtal. Oavsett bakomliggande förklaringsfaktorer framstår systemen som mycket stabila över tiden. Få länder har genomfört genomgripande förändringar av systemen när en dominerande metod för minimilönebestämning väl har införts.

I Tabell 1 presenteras översiktligt vilka länder som tillämpar de olika minimilönesystemen i EU. En första uppdelning görs enligt dominerande metod för bestämning av minimilönerna – lagreglering eller kollektivavtal – och en andra uppdelning beaktar varianter inom respektive system. Länderna är, liksom i följande tabeller, genomgående uppdelade i två grupper, nämligen ”gamla” respektive nya medlemsländer. De nya, vilka definieras som de som blivit medlemmar under år 2004 eller senare, är med undantag för Cypern och Malta samtliga belägna i forna Östeuropa. Den vanligaste dominerande metoden är lagreglering (nio ”gamla” medlemsstater och elva nya). Kollektivavtalsreglering som huvudsaklig metod förekommer

TABELL 1. MINIMILÖNESYSTEM I EU

Dominerande metod för minimilönens bestämning	Variant	Länder
Lagreglering	Svagt eller obefintligt inslag av kollektivavtalsreglering	"GAMLA" EU-LÄNDER Frankrike, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien NYA EU-LÄNDER Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Ungern
	Måttligt eller betydande inslag av kollektivavtalsreglering	"GAMLA" EU-LÄNDER Belgien, Grekland NYA EU-LÄNDER Estland, Polen, Tjeckien
Kollektivavtal	Svagt eller obefintligt inslag av lagreglering	"GAMLA" EU-LÄNDER Danmark, Sverige
	Måttligt eller betydande inslag av lagreglering	"GAMLA" EU-LÄNDER Finland, Italien, Tyskland, Österrike NYA EU-LÄNDER Cypern

Anm: "Gamla" och nya EU-länder avser länder med EU-inträde före respektive efter 1 januari 2004.

Källa: Egen klassificering byggd på uppgifter i Eurostat och Vaughan-Whitehead (2010).

nästan uteslutande i de "gamla" medlemsstaterna (sex "gamla" och en ny medlemsstat). Avsaknad av en autonom fackföreningsrörelse i flertalet länder vid tidpunkten för Sovjetsystemets kollaps i början av 1990-talet kan vara en viktig förklaring till de nya medlemsstaternas vägval beträffande minimilönernas bestämning.

Inom de två huvudmetoderna i Tabell 1 gör jag en ytterligare uppdelning huruvida metoden kännetecknas av "svagt eller obefintligt" samt "måttligt eller betydande" inslag av kollektivavtalsreglering respektive lagreglering, med reservationen att gränsdragningen mellan systemen inte är exakt. Om ett land där lagreglering är dominerande metod upphöjer kollektivavtalade minimilöner till lag enligt regeringsbeslut (likt Belgien eller Grekland) eller baserar regerings-

beslut på överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter (som i Estland, Polen och Tjeckien) betraktar jag inslaget av kollektivavtalsreglering som så betydande att landet klassificerats i motsvarande grupp. I huvudsakligen lagreglerade system kan arbetsmarknadens parter även vara inblandade i den lagreglerade minimilöneprocessen genom rekommendationer och konsultationer, men i dylika fall har inslaget av kollektivavtalsreglering inte bedömts som betydande. I flera av länderna med lagreglering, bland annat Frankrike, Nederländerna och Spanien, förekommer dessutom minimilöner förhandlade i kollektivavtal, på liknande sätt som i länder med kollektivavtalsreglering som dominerande metod (vilket inte beaktas i tabellen). De förhandlade minimilönerna är inte alltid högre än de lagreglerade, vilket illustreras av avtal inom detaljhandelssektorn i Frankrike, där de förra är avsevärt lägre än de sistnämnda och därför inte bindande.

Bland medlemsländerna med i huvudsak kollektivavtalsreglering av minimilönerna utmärker sig Danmark och Sverige som representanter för de mest renodlade tillämpningarna av systemet. I övriga länder förekommer så kallad allmängiltigförklaring av minimilönerna. Detta innebär att de förhandlade minimilönerna utsträcks att gälla som lag i företag som ej täcks av kollektivavtal. Givet att kollektivavtalet av myndigheterna bedöms som ”tillräckligt representativt” för sektorn som helhet kan allmängiltigförklaring ske. I Finland, där allmängiltigförklaring tillämpas för hela arbetsmarknaden, bedöms representativiteten av en särskild myndighet samt av Arbetsdomstolen. Enligt deras praxis har kollektivtalet bedömts vara representativt om åtminstone hälften av de anställda i branschen är fackligt anslutna. Liknande regelverk finns i övriga länder med allmängiltigförklaring.

I några av länderna med kollektivavtalsreglering som dominerande metod för minimilönernas bestämning fastställs minimilöner för vissa yrken genom lagreglering (Tyskland och Cypern). I Tyskland lagregleras minimilöner för bland annat byggnadsarbetare, elektriker, målare, sophanterare, anställda i långvård och städare (undantaget hemtjänst). För de flesta av dessa yrken är minimilönerna lägre i östra än i västra Tyskland. I Österrike infördes år 2009 en nationell

minimilön genom en överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter.

Sveriges position med ett renodlat kollektivavtalsreglerat system för minimilönernas bestämning är en förklaring till den så kallade Laval-konflikten, där ett lettiskt företag sattes i blockad av svenska fackföreningar i samband med ett skolbygge i Vaxholm år 2004. Frånvaron av såväl lagreglering som allmängiltigförklaring på den svenska arbetsmarknaden innebar att minimilöner för utstationerad arbetskraft inte kunde definieras på ett tydligt och förutsägbart sätt, vilket bedömdes strida mot EU:s principer för fri rörlighet, enligt EG-domstolens utslag år 2007 i det mål som Byggnads förlorade.

Minimilönesystemen i EU skiljer sig åt i ett flertal dimensioner som inte framgår av Tabell 1. För att ytterligare belysa hur systemen fungerar görs en mer detaljerad beskrivning i Tabell 2, som innehåller uppgifter om vilka aktörer som fastställer minimilönerna, vilka metoder som används för justering av dessa samt i vilken utsträckning minimilönerna är reducerade för särskilda grupper på arbetsmarknaden. Branschvariationen i minimilöner i kollektivavtalsreglerade system gör uppgifter av detta slag både svåråtkomliga och oöverskådliga, varför framställningen i tabeller och figurer fortsättningsvis begränsas till länder med lagreglerade minimilöner. I texten presenteras dock vissa uppgifter för Sverige.

Av Tabell 2 framgår att flertalet regeringar i EU-länderna regelmässigt konsulterar och/eller inhämtar rekommendationer från arbetsmarknadens parter i samband med minimilönernas fastställande. I några länder finns särskilda nämnder eller råd med uppgift att bistå regeringen. Den mest kända av dessa är den brittiska *Low Pay Commission*, som är en av staten oberoende nämnd bestående av arbetsmarknadsexperten och representanter för partsintressena. Nämnden initierar omfattande och kvalificerad forskning på området och publicerar en årlig rapport. Den brittiska regeringen har sedan 1999, då en nationell minimilön infördes i landet, nästan undantagslöst följt nämndens rekommendationer. I syfte att följa det brittiska exemplet har också Frankrike bildat en expertnämnd (*Groupe d'Experts sur le SMIC*), vars första rapporter med rekommendationer publicerades år 2009.

TABELL 2. REGLERING AV LAGSTADGADE MINIMILÖNER I EU

	Aktörer som fastställer minimilön
"GAMLA" EU-LÄNDER	
Belgien	Kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter som upphöjs till lag av regeringen
Frankrike	Regeringsbeslut efter konsultation med särskild kommitté
Grekland	Kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter
Irland	Regeringsbeslut efter överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter eller rekommendation av Arbetsdomstolen
Luxemburg	Regeringen
Nederländerna	Regeringen
Portugal	Regeringsbeslut efter konsultation med partssammansatt kommitté
Spanien	Regeringsbeslut efter konsultation med arbetsmarknadens parter
Storbritannien	Regeringsbeslut efter rekommendation från särskild kommitté
NYA EU-LÄNDER	
Bulgarien	Regeringsbeslut efter konsultation med arbetsmarknadens parter
Estland	Regeringsbeslut efter överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter
Lettland	Regeringsbeslut efter rekommendation från arbetsmarknadens parter
Litauen	Regeringsbeslut efter rekommendation från partssammansatt råd
Malta	Regeringen
Polen	Regeringsbeslut efter överenskommelse i partssammansatt råd
Rumänien	Regeringsbeslut efter konsultation och förhandling med arbetsmarknadens parter
Slovakien	Regeringsbeslut efter rekommendation från arbetsmarknadens parter
Slovenien	Regeringsbeslut, möjligen efter konsultation med arbetsmarknadens parter
Tjeckien	Regeringsbeslut efter överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter
Ungern	Regeringsbeslut efter rekommendation från partssammansatt råd

Källa: Eurostat.

Metod för justering av minimilön	Grupper av anställda med reducerad minimilön (exkl. minderåriga)
Indexering och regelbunden översyn av arbetsmarknadens parter	Under 21 år
Indexering betingad på löneutveckling för arbetare och inflation samt årlig översyn	I privat hemhjälp, lärlingar
Årlig översyn baserad på regeringens inflationsprognos	Under 19 år (tjänstemän)
	Upp till 2 års anställningstid, lärlingar
Indexering och regelbunden översyn	
Halvårsvis översyn, betingad på allmän löneutveckling. Vid särskilt svag konjunktur kan regeringen tillfälligt frångå denna princip och även sänka minimilönen för särskilda företag eller näringsgrenar	Under 23 år
Årlig översyn baserad på regeringens inflationsprognos	Lärlingar, funktionshindrade (under första anställningsåret)
Årlig översyn baserad på inflationsprognos och konsultation med arbetsmarknadens parter. Halvårsvis justering möjlig om KPI överstiger inflationsprognosen	
	Under 22 år
Betingat på konjunktur och statens budgetrestriktioner	
Årlig översyn	
Årlig indexering	
Årlig eller halvårsvis översyn baserad på regeringens inflationsprognos och konsultation med partssammansatt råd	
Vanligen årlig översyn	
Årlig översyn	
Årlig översyn, baserad på inflation. Efter konsultation med arbetsmarknadens parter kan även minimilönen betingas på löneutveckling och konjunktur	Tillfällig reduktion möjlig i företag som riskerar nedläggning eller stora personalminskningar pga höjd minimilön
Vanligen årlig översyn	Under 22 år (enbart under första anställningen), vissa funktionshindrade

Årlig översyn är regel, men i övrigt är variationerna mellan medlemsstaterna stora med avseende på de metoder och kriterier som används för justering av minimilönerna. Två huvudprinciper kan urskiljas: Indexering och diskretion. Indexering är mindre vanlig, men förekommer i exempelvis Belgien, Frankrike och Nederländerna. I Frankrike följer indexeringen löneutvecklingen (för arbetare) och inflationen, men möjlighet finns även till rent diskretionära höjningar av minimilönerna vid den årliga översynen. I Nederländerna används indexering betingad på allmän löneutveckling, men regeringen kan tillfälligt frångå denna princip vid svag konjunktur och till och med sänka minimilönerna i särskilda företag och sektorer. Vanligast bland medlemsstaterna är mindre formaliserade procedurer, där faktorer som löneutveckling, förväntad inflation och konjunktur ofta ingår i beslutsunderlaget.

I vissa länder är minimilönerna reducerade för särskilda grupper på arbetsmarknaden, såsom ungdomar och lärlingar, eller under de första åren av en anställning. För vuxna ungdomar (minst 18 år) är minimilönerna lägre i Belgien, Grekland, Nederländerna, Storbritannien och Tjeckien. Notabelt är att undantagen är relativt få i de nya medlemsländerna, i vilka minimilönerna redan ligger på en låg nivå i jämförelse med de ”gamla” medlemsländerna.

Beskrivningen av minimilönesystemens olika dimensioner i Tabell 2 är inte uttömmande. Skillnader mellan länderna finns även när det gäller hur minimilönerna behandlas i skatte- och avgiftshänseende i jämförelse med högre inkomster, när det gäller hur systemet för övervakning och sanktioner ser ut, samt huruvida minimilönerna fastställs före eller efter lönerna i kollektivavtalen. Ett exempel på särskild politik avseende skatter och avgifter är Frankrike, där de sociala avgifterna sedan början av 1990-talet reducerats för löntagare på eller nära minimilönen. Tidpunkten för minimilönernas bestämning i förhållande till kollektivavtalen kan ha betydelse för minimilönernas spridningseffekter till andra löner. Om de lagreglerade minimilönerna fastställs före lönerna i kollektivavtalen är sannolikt spridningseffekterna större än om den omvända ordningen råder. I exempelvis Nederländerna är ökningarna av minimilönerna betingade på de avtalade löneökningarna, med en viss fördröjning i tiden.



Vid en jämförelse med USA framstår minimilönesystemen i EU som mycket heterogena, även om jämförelsen begränsas till de lagreglerade systemen. USA kännetecknas av renodlad lagreglering – på både federal och delstatlig nivå – med obefintligt inslag av kollektivavtalsreglering och, med undantag för ett fåtal delstater, frånvaro av indexering. På den federala nivån har minimilönerna därför varit oförändrade under långa perioder, men istället höjts kraftigt de år då förändringar skett.

## Hur höga är minimilönerna?

I Tabell 3 visas ett antal olika mått på minimilönernas höjd för senast tillgängliga år. Beskrivningen avser såväl de enskilda staterna som vägda genomsnitt för de ”gamla” respektive nya medlemsländerna.

Den första kolumnen i Tabell 3 anger minimilönerna per månad uttryckta i en gemensam valuta (euro). Som nämndes i inledningen är spannet i minimilöner mycket stort: från 123 euro i Bulgarien till 1 758 euro i Luxemburg. Minimilönerna är i genomsnitt avsevärt högre i de ”gamla” EU-länderna (1 145 euro) än i de nya (288 euro). Skillnaden avspeglar framför allt olikheter i ekonomisk utvecklingsnivå, men i viss mån också skillnader i fördelningspolitiska ambitioner. I några av de nya medlemsstaterna, nämligen Malta och Slovenien, är dock minimilönerna högre än i Portugal och/eller Spanien. En av de lägsta minimilönerna återfinns i Lettland, hemort för en av parterna i Laval-konflikten. Att jämföra lönenivåer mellan olika länder i gemensam valuta kan emellertid vara problematiskt om syftet är att belysa minimilönen ur löntagarens synvinkel. För att få en ungefärlig uppfattning om vilken konsumtionsnivå som är förbunden med minimilönen i varje land har därför minimilönerna justerats efter köpkraft, i den andra kolumnen i Tabell 3. Spannet mellan den högsta och minsta minimilönen minskar märkbart, men skillnaden mellan genomsnittet i de ”gamla” (1 111 euro) och nya EU-länderna (441 euro) är fortfarande stor.

Den relativa minimilönen, eller ”minimilönebettet”, är ett vedertaget mått för att bedöma minimilönens höjd. Måttet relaterar minimi-

TABELL 3. MINIMILÖNER PER MÅNAD

	Minimilön, juli 2011		Relativ minimilön, i förhållande till löner i tillverkningsindustri, bygg och tjänster, procent, 2010	
	Euro	Euro, köpkraftsjusterad	Av genomsnittslön	Av medianlön
<b>"GAMLA" EU-LÄNDER<sup>a</sup></b>	<b>1145</b>	<b>1111</b>	<b>40,9</b>	
Belgien	1444	1294	47,3 <sup>b,c</sup>	49,1 <sup>f</sup>
Frankrike	1521	1360	46,3 <sup>b</sup>	64,9 <sup>f</sup>
Grekland	877	917	40,4	51,4
Irland	1462	1237	38,6 <sup>c,d</sup>	43,4 <sup>f</sup>
Luxemburg	1758	1466	45,9	56,8
Nederländerna	1435	1353	44,1 <sup>e</sup>	51,4 <sup>e</sup>
Portugal	566	646	42,8	58,3 <sup>e</sup>
Spanien	748	774	35,3	44,2 <sup>f</sup>
Storbritannien	1086	1139	38,2	47,2
<b>NYA EU-LÄNDER<sup>a</sup></b>	<b>288</b>	<b>441</b>	<b>37,5</b>	
Bulgarien	123	243	36,8	56,8 <sup>f</sup>
Estland	278	370	35,6	36,4 <sup>f</sup>
Lettland	282	407	42,2	36,7 <sup>f</sup>
Litauen	232	365	42,0	41,8 <sup>f</sup>
Malta	665	843	46,2	53,0
Polen	347	555	39,7 <sup>e</sup>	42,3 <sup>f</sup>
Rumänien	158	272	33,3	35,6 <sup>f</sup>
Slovakien	317	445	36,6	46,4
Slovenien	748	891	47,5	52,1 <sup>f</sup>
Tjeckien	329	439	33,4	42,0 <sup>f</sup>
Ungern	293	432	38,8	50,9 <sup>f</sup>

Anm: Minimilöner definieras enbart per timme i Frankrike, Irland och Storbritannien och dessa har därför omräknats till månatliga, under antagande om 39 timmars veckoarbetstid för jämförbarhet med andra länder (Frankrike har en faktisk veckoarbetstid på 35 timmar).

Minimilönerna i Grekland, Portugal och Spanien tar hänsyn till att anställda vanligen erhåller 2 extra månadslöner.

<sup>a</sup> Av författaren vägda genomsnitt (arbetskraftens storlek); <sup>b</sup> 2008; <sup>c</sup> tillverkningsindustri och tjänster; <sup>d</sup> 2007; <sup>e</sup> 2009; <sup>f</sup> 2006.

Källa: Eurostat, egna beräkningar.

lönens nivå till andra löner på arbetsmarknaden, det vill säga hur långt in i lönefördelningen som minimilönen ”biter”. Uppgifterna i den tredje och fjärde kolumnen i Tabell 3 är baserade på genomsnittslönen respektive medianlönen. Medianlönen (den lön som ligger i mitten av lönefördelningen) är att föredra eftersom den är mindre känslig för extrema observationer, både i toppen och botten av lönefördelningen. Eftersom beräkning av medianlönen kräver tillgång till individdata, vilka för de flesta länder är tillgängliga endast med flera års eftersläpning, presenteras även mer aktuella uppgifter baserade på genomsnittslönen. Som synes är skillnaden mellan de genomsnittliga minimilönebetten i de ”gamla” och nya EU-länderna inte särskilt stor. Minimilönernas andel av genomsnittslönerna är något högre i de ”gamla” EU-länderna (40,9 procent) än i de nya (37,5 procent). Frankrike är en extremobservation, med en minimilön motsvarande 64,9 procent av medianlönen.

Som jämförelse kan nämnas att de svenska, kollektivavtalsreglerade minimilönerna ligger på en mycket hög nivå jämfört med de lagreglerade systemen i EU. Eftersom minimilönerna i Sverige bestäms branschvis finns ingen nivå som gäller för hela arbetsmarknaden, men minimilönen per månad för okvalificerad och oerfaren arbetskraft (minst 19 år) uppgår till 18 216 kr (1 990 euro, ej köpkraftsjusterad) i Hotell- och restaurangavtalet och 17 727 kr (1 937 euro) i Detaljhandelsavtalet år 2011. Dessa avtal representerar två utpräglade låglönebranscher, med en relativt hög andel anställda vars löner direkt berörs av minimilöneförändringar. Även den relativa minimilönen är hög i Sverige, vilket jag visat i bland annat en rapport till Globaliseringsrådet år 2008. I förhållande till medianlönen i privat sektor var minimilönen mellan 61 och 71 procent i sju kollektivavtal år 2006. De relativa minimilönerna i Danmark och Norge ligger på en liknande nivå som i Sverige, medan de är något lägre i Finland.

USA framhålls ofta som exempel på en arbetsmarknad med extremt låga minimilöner i kontrast till de mer generösa nivåerna i Västeuropa. Påståenden av detta slag behöver emellertid nyanseras. Den köpkraftsjusterade federala minimilönen i USA är för närvarande (juli 2011) 1 070 euro på månadsbasis, vilket enbart är obetydligt lägre (3,7 procent) än genomsnittet för de ”gamla” EU-länderna. I

18 amerikanska delstater är dessutom de på delstatsnivå reglerade minimilönerna högre än de federala, med ett påslag mellan 1 och 20 procent. I förhållande till lönerna för andra löntagare måste däremot de amerikanska minimilönerna betraktas som låga, då de utgjorde 32,1 procent av genomsnittslönerna år 2010. Emellertid indikerar detta mått främst att lönespridningen i den nedre halvan av lönefördelningen är stor på den amerikanska arbetsmarknaden. I vilken grad minimilönen faktiskt ”går att leva på” säger måttet mycket lite om.

Hur många löntagare i EU-länderna som har en lön lika med minimilönen är inte känt med säkerhet. Enligt en uppskattning av ILO rörde det sig år 2007 om mer än 5 miljoner i de 20 medlemsländerna med lagreglerade minimilöner och uppåt 6 miljoner, eller ungefär 3 procent av de sysselsatta, om också de sju medlemsländerna med enbart kollektivavtalsreglerade minimilöner inkluderas. Variationen mellan länderna härvidlag är stor – mellan 1 procent (Spanien) och 21 procent (Grekland) av heltidssysselsatta beräknas ligga på minimilön.

## Minimilönernas utveckling – före och under krisen

Framställningen i Tabell 3 ger en ögonblicksbild av de lagreglerade minimilönernas höjd i EU. Hur har utvecklingen över tiden sett ut? Tabellerna 4 och 5 samt Figur 1 kastar ljus över denna fråga. I Tabell 4 redovisas i vilken utsträckning de nominella minimilönerna (i nationell valuta) frysts i de ”gamla” och nya EU-länderna, baserat på halvårsvisa data för perioden 2000:2–2011:2. Som en respons på finanskrisen har frysningar varit relativt vanligt förekommande under de senaste tre åren, i syfte att mildra negativa sysselsättnings-effekter av minimilönerna. Frysningar har under krisen implementerats i ungefär hälften av medlemsstaterna, varav de flesta tillhör de nya EU-länderna. Bland de ”gamla” medlemsländerna har minimilönerna frysts i stater som drabbats särskilt hårt av finanskrisen, som Grekland och Irland. I fem länder, Irland, Bulgarien, Estland, Litauen och Tjeckien, har frysningen varat minst tre år och pågår fortfarande.

Före finanskrisen förekom få frysningar. I Nederländerna utgjorde frysningen av minimilönerna under perioden 2003:2–2005:2 en komponent i en allmän politik för lönermoderering. Några exempel på sänkningar av de nominella minimilönerna finns inte under den studerade perioden 2000:2–2011:2. I de flesta fall har frysningarna dock medfört ett fall i reala termer.

TABELL 4. PERIODER MED FRYSTA NOMINELLA MINIMILÖNER, 2000:2–2011:2

"GAMLA" EU-LÄNDER	
Belgien	2003:2–2004:2, 2009:1–2010:2
Frankrike	
Grekland	2009:2–2011:1
Irland	2001:2–2002:2, 2003:1–2004:1, 2007:2–2011:2
Luxemburg	2007:1–2008:1
Nederländerna	2003:2–2005:2
Portugal	
Spanien	
Storbritannien	
NYA EU-LÄNDER	
Bulgarien	2009:1–2011:2
Estland	2008:1–2011:2
Lettland	2009:1–2010:2
Litauen	2008:1–2011:2
Malta	
Polen	2001:1–2002:2
Rumänien	2009:1–2010:2
Slovakien	
Slovenien	
Tjeckien	2007:1–2011:2
Ungern	2002:1–2003:2

Källa: Eurostat.

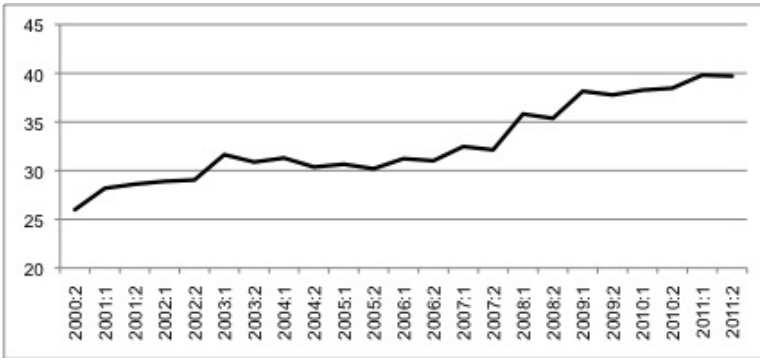
Förändringarna av de reala minimilönerna (i nationell valuta) under perioden redovisas i Tabell 5. Ökningen under perioden som helhet har varit betydligt snabbare i de nya EU-länderna än i de "gamla".

Variationen i ökningstakt mellan länderna är dock mycket stor. I Nederländerna var ökningen endast 2 procent, till följd av löne-modereringspolitiken, medan den var hela 194,4 procent i Rumänien. Under de senaste tre åren är det dock få länder som kan uppvisa ökning av de reala minimilönerna, bland annat på grund av de många frysningarna av de nominella minimilönerna. På grund av deflation har de reala minimilönerna ökat något under de senaste åren i Irland, trots att minimilönerna frysts där.

TABELL 5. FÖRÄNDRING AV REALA MINIMILÖNER, NATIONELL VALUTA, PROCENT

	2000:2–2011:2	2009:1–2011:2
<b>”GAMLA” EU-LÄNDER</b>		
Belgien	3,8	-2,5
Frankrike	14,4	-1,2
Grekland	12,8	-1,3
Irland	23,1	1,0
Luxemburg	7,4	-1,4
Nederländerna	2,0	-0,8
Portugal	16,3	1,9
Spanien	11,9	-2,7
Storbritannien	28,7	-5,9
<b>NYA EU-LÄNDER</b>		
Bulgarien	69,1	-6,8
Estland	95,5	-6,8
Lettland	126,0	8,2
Litauen	32,2	-5,0
Malta	5,1	-4,6
Polen	45,3	-0,5
Rumänien	194,4	-2,3
Slovakien	54,0	2,8
Slovenien	51,9	20,4
Tjeckien	39,2	-3,3
Ungern	71,9	-3,0

Källa: Eurostat, egna beräkningar.



FIGUR 1. MINIMILÖNER I NYA RELATIVT "GAMLA" EU-LÄNDER, 2000:2–2011:2, PROCENT

Anm: Vägda genomsnitt (arbetskraftens storlek) av minimilöner, uttryckta i nominella euro, i nya respektive "gamla" EU-länder. Se Tabell 2 för förteckning av inkluderade länder i beräkningen. Källa: Eurostat, egna beräkningar.

I Figur 1 illustreras utvecklingen av den genomsnittliga nominella minimilönen, uttryckt i euro, i de nya EU-länderna i förhållande till motsvarande storhet i de "gamla" EU-länderna. Det är tydligt att gapet minskat avsevärt under perioden. Något *race to the bottom* är det inte fråga om, snarare ett långsamt *race to the top* eftersom minimilönerna ökat snabbare i de nya EU-länderna än i de "gamla". Detta står i kontrast till vanliga föreställningar om att ökad konkurrens från låglöneländer skulle urholka de "gamla" EU-staternas möjligheter att bibehålla en hög lägstanivå för lönerna på arbetsmarknaden. År 2000 utgjorde minimilönen i de nya EU-länderna 13 procent av minimilönen i de "gamla" EU-länderna. År 2011 hade andelen ökat till 25 procent. Som synes har finanskrisen hittills endast medfört ett tillfälligt avbräck i den uppåtgående trenden. Anta att minimilönerna i de två ländergrupperna närmar sig varandra med samma hastighet fortsättningsvis som de gjort under åren 2000–11, det vill säga att ökningstakten i denna relativa minimilön kommer att vara ungefär 6,7 procent per år i genomsnitt. I så fall skulle de nya EU-länderna komma ikapp de "gamla" först om 23 år, det vill säga år 2035. Minimilönerna i de nya medlemsländerna kan alltså förväntas ligga på en betydligt lägre nivå än i de "gamla" under överskådlig framtid.

## Hur påverkar minimilöner sysselsättning och löner?

I flera populärvetenskapliga översikter (publicerade 2006, 2007 och 2012) har jag sammanställt de viktigaste teoretiska och empiriska resultaten från Sverige och andra länder. Enligt den nationalekonomiska teorin om så kallad perfekt konkurrens råder, vid avsaknad av minimilön, full sysselsättning vid den jämviktslön som bestäms av utbud och efterfrågan på arbetskraft. Om en minimilön som är högre än jämviktslönen införs minskar efterfrågan på arbetskraft. Det uppstår ett utbudsöverskott på arbetsmarknaden och sysselsättningen minskar jämfört med läget utan minimilön.

Att sysselsättningen minskar är dock inte självklart om marknaden inte kännetecknas av perfekt konkurrens. Om arbetsgivare genom exempelvis en dominerande position på arbetsmarknaden har möjlighet att påverka lönesättningen – vid så kallat uppköparmonopol eller monopson – kan effekten på sysselsättningen till och med vara positiv. Det klassiska exemplet på monopson är det lilla brukssamhället, med en enda arbetsgivare. Mer moderna teorier om monopson betonar istället sök- och rörlighetskostnader, vilka kan skapa friktioner på arbetsmarknaden och ”låsa in” arbetskraften i företaget även då flera arbetsgivare finns. Monopson innebär att arbetsgivaren kan sätta en artificiellt låg lön – under marknadslönen vid perfekt konkurrens – varvid också sysselsättningen minskar på grund av reducerat arbetskraftsutbud. Om en minimilön införs som är högre än lönen vid monopson så tvingas arbetsgivaren höja lönen, vilket också ökar arbetskraftsutbudet och sysselsättningen, givet att minimilönen inte sätts ovanför marknadslönen. Om minimilönen överskrider marknadslönen blir följderna dock minskad sysselsättning, liksom i fallet med perfekt konkurrens på arbetsmarknaden. Ovanstående prediktioner gäller på kort sikt, med oförändrad kapitalstock. På längre sikt, då arbetskraft kan ersättas med kapital, kan en negativ sysselsättningseffekt förstärkas.

Risken för negativa sysselsättningseffekter till följd av en hög minimilön kan motverkas om även arbetskraftens produktivitetsfördelning är sammanpressad (i den nedre halvan). Om många av de



färdigheter som ökar produktiviteten i ett arbete förvärvas genom arbetslivserfarenhet så ökar dock betydelsen av höga inträdeströsklar, även vid en jämn fördelning av utbildning.

Eftersom teorin om minimilönernas sysselsättningseffekter inte är entydig måste frågan undersökas empiriskt. I studierna på området försöker man fastställa hur känslig arbetskraftsefterfrågan är för förändringar i minimilönen. Nästan all empirisk forskning om effekter av minimilöner avser lagreglerade system, framför allt den amerikanska arbetsmarknaden. Få studier finns för Sverige och andra länder med huvudsakligen kollektivavtalsreglerade minimilöner. Endast ett fåtal minimilönestudier undersöker effekter på arbetslösheten. Ett problem med att använda arbetslösheten som utfallsvariabel är att en höjd minimilön kan attrahera arbetskraft till sektorn eller landet som minimilönen avser och därmed öka arbetslösheten.

Omkring två tredjedelar av de internationella studierna sedan 1990 indikerar negativa sysselsättningseffekter av höjda minimilöner. Endast ett fåtal pekar på en positiv effekt. Resultaten ligger därmed huvudsakligen i linje med förutsägelsena i teorin om perfekt konkurrens. Att monopsoneteorins förutsägelser om en ökad sysselsättning på grund av höjda minimilöner får så svagt stöd i empirisk forskning kan bero på att faktiska låglönearbetsmarknader sällan kännetecknas av de betydande inläsningseffekter som antas i teorin. Rörligheten på dessa arbetsmarknader är tvärtom ofta extremt hög, vilket istället pekar på betydelsen av minimilönernas funktion som inträdehinder för lågproduktiv arbetskraft.

Det är stor variation i storleken på de skattade sysselsättningseffekterna och det förefaller också finnas systematiska skillnader mellan länder som inte kan förklaras fullt ut. Lågutbildades sysselsättning verkar drabbas mer negativt än sysselsättningen för andra grupper. Ett annat mönster är att studier för Frankrike och Sverige antyder stora negativa effekter, medan studier för Storbritannien inte påvisar någon effekt alls på sysselsättningen. Två av studierna för Sverige har jag genomfört på data för hotell- och restaurangbranschen (studien publicerad år 2006) respektive detaljhandeln (från år 2011). Båda studierna visar att ökningar av den reala minimilönen medförde minskad sysselsättning bland dem som i första hand påverkades av

ökningarna. Införandet av lagreglerade minimilöner i Storbritannien år 1999 gav möjlighet att analysera sysselsättningsläget med och utan minimilöner, medan man i de flesta andra länder är hänvisad till att studera konsekvenserna av, ofta marginella, förändringar i minimilönen. En möjlig förklaring till de olika resultaten är att minimilönerna i Frankrike och Sverige ligger på en betydligt högre nivå än i Storbritannien, men även andra förklaringar kan finnas. Som framgått av den tidigare diskussionen är minimilönesystemen inom EU utformade på mycket olika sätt – deras effekter kan därför också skilja sig åt. Utifrån ett enskilt lands erfarenheter kan man således inte dra allmängiltiga slutsatser.

Frånsett en hög nivå på minimilönen kan även en kraftig höjning av densamma vara förenad med en negativ effekt på sysselsättningen. Ett exempel på det senare är Ungern, där den nominella minimilönen fördubblades i två steg och den reala ökade med 64 procent under åren 2001–02. Ett centralt argument bakom höjningarna var att öka incitamenten till lönearbete, mot bakgrund av de relativt generösa ersättningsnivåerna i de sociala försäkringssystemen. Följden av de drastiska höjningarna av minimilönen blev emellertid att många låglönejobb slogs ut. Efter höjningarna frystes den nominella minimilönen under en period, vilket framgår av Tabell 4.

Den internationella evidensen visar tämligen entydigt att minimilöner påverkar lönestrukturen, genom att de lägsta lönerna höjs. Detta resultat är också en förutsättning för att de negativa sysselsättnings-effekter som man i regel funnit ska kunna uppstå. Huruvida minimilönerna får spridningseffekter uppåt i lönestrukturen är mer omtvistat och de få resultat som finns tillgängliga härvidlag, för Storbritannien och USA, är blandade. Spridningseffekter kan uppstå beroende på hur olika typer av arbetskraft används i produktionsprocessen och på relativlönehänsyn exempelvis om anställda med högre lön svarar på en ökad minimilön med höjda lönekrav för att upprätthålla löneskillnaderna. I den mån spridningseffekter har kunnat påvisas har dessa dock varit begränsade till såväl storlek som till den nedre halvan av lönefördelningen, vilket innebär att lönefördelningen blivit jämnare vid höjda minimilöner.

Även om det är tydligt att de lägsta lönerna höjs och även om det

inte skulle finnas några negativa sysselsättningseffekter finns det skäl att ifrågasätta om minimilöner är ett effektivt sätt att bekämpa fattigdom. Flera undersökningar på området visar nämligen att många av de anställda som har minimilön lever i hushåll med medelhög eller hög inkomst och att många med låg inkomst helt står utanför arbetsmarknaden. Att vara avlönad till minimilön är inte heller något permanent tillstånd, då de flesta redan inom något år avancerar till högre löner, enligt studier genomförda i Storbritannien och USA. Detta resultat gäller även om deltidsarbetande studerande, som av naturliga skäl avancerar till bättre avlönade jobb efter examen, exkluderas från analysen. En minoritet tycks dock kvarstå på minimilön under längre period och många bland dessa har bristfällig utbildning.

## Hur påverkar minimilöner rörligheten mellan nya och "gamla" EU-länder?

En grundläggande förutsägelse i nationalekonomisk teori om internationell arbetskraftsmigration är att genomsnittliga lönenivåer i såväl ursprungslandet som det potentiella destinationslandet påverkar rörligheten mellan länderna. En hög genomsnittlig lönenivå i ursprungslandet minskar benägenheten att flytta, medan en hög genomsnittlig lönenivå i destinationslandet ökar denna benägenhet. Dessa prediktioner får också stöd i empiriska analyser av rörligheten mellan EU-länder.

Hur påverkar minimilöner incitamenten för arbetskraftsmigration? Här finns två motverkande effekter: En hög minimilön i destinationslandet ökar visserligen de genomsnittliga lönerna, men kan också reducera sysselsättningen där. En presumtiv migrant kommer att ta hänsyn till båda möjligheterna och effekten på benägenheten att flytta är inte given på förhand. På motsvarande sätt är inte heller effekten av en låg minimilön i hemlandet entydig. Ett rimligt antagande är att förändringar i minimilönen främst påverkar migrationen bland lågutbildade eftersom det är deras genomsnittslöner och sysselsättningsmöjligheter som i huvudsak påverkas. På detta område finns mycket lite empirisk forskning. Två studier på amerikanska

data, utförda av Alida Castillo-Freeman och Richard Freeman respektive Corrado Giuliatti, visar emellertid dels att en kraftig höjning av minimilönen i Puerto Rico stimulerade utflyttning till USA (*push*-faktor på grund av minskade sysselsättningsmöjligheter hemma) dels att höjningar av den federala minimilönen i USA ledde till ett ökat inflöde av utländska immigranter dit (*pull*-faktor till följd av ökad genomsnittlig lön borta). Den höjda federala minimilönen påverkade dock bara inflyttning av lågutbildade.

Rörligheten beror också på en rad andra faktorer som avspeglar dels avkastningen på och dels kostnaden för flyttningsbeslutet. Dessa faktorer fångas bland annat av individuella egenskaper, såsom ålder, utbildning och familjesituation, geografiskt avstånd, efterfrågeläget på arbetsmarknaden samt institutionella förhållanden. Bland de senare märks legala, språkliga och andra hinder för arbete i mottagarlandet. I och med de nya EU-ländernas medlemskap har flera institutionella hinder för arbetskraftsmigration till de "gamla" EU-länderna eliminerats eller minskat i betydelse. Skillnader i minimilönenivåer kan därför förväntas ha fått större betydelse för arbetskraftsmigrationen.

En särskild fråga med stor relevans för EU-länder rör hur irreguljär (eller papperslös) arbetskraftsmigration påverkas av minimilöner. En stor del av denna migration härrör från tredjeländ, det vill säga utanför EU. De irreguljära invandrarna kan antas vara beredda att arbeta till en lön som är högre än i hemlandet men lägre än minimilönen i destinationslandet och de kommer också att erbjudas sådana jobb av mindre nogräknade arbetsgivare där. De irreguljära invandrarna (och deras arbetsgivare) måste dock ta hänsyn till en extra kostnad, nämligen risken för upptäckt och därmed sammanhängande sanktioner i form av böter och/eller utvisning (angående EU-lagstiftningen om sanktioner mot arbetsgivare som anställer irreguljär arbetskraft, se Andreas Inghammars kapitel i denna bok). Enligt en teori utvecklad av Gil Epstein och Odelia Heizler kan en höjning av minimilönen i destinationslandet leda till ett ökat inflöde av irreguljära arbetskraftsinvandrare, såvida inte tillräckligt med ökade resurser ägnas åt att upptäcka och lagföra dem som bryter mot bestämmelserna eller att sanktionerna skärps i tillräckligt hög grad. Anledningen till det ökade

inflödet är att arbetsgivares efterfrågan på irreguljär arbetskraft ökar. Efterfrågan beror bland annat på skillnaden mellan minimilönen och den lägsta lön som de irreguljära invandrarna är beredda att arbeta för och denna skillnad ökar när minimilönen höjs i destinationslandet. Någon empirisk forskning som kan belägga att höjda minimilöner verkligen bidrar till fler irreguljära invandrare finns inte och skulle också vara förenad med stora problem eftersom uppgifter om omfattningen av denna typ av invandring är mycket osäkra.

Minimilönerna i de ”gamla” EU-länder där dessa regleras i lag fungerar antagligen som ett viktigt signalsystem för presumtiva arbetskraftsmigranter i de nya EU-länderna: Vilken är den lägsta lön de kan förvänta sig om de får ett reguljärt arbete i, säg, Frankrike eller Storbritannien? Det som i första hand är betydelsefullt för migrationen är minimilönens nivå, inte den relativa minimilönen (det vill säga i förhållande till andra löner på arbetsmarknaden).

En enkätundersökning bland polska immigranter i Irland visar att de flesta av dem i förväg hade skaffat information om minimilönen i destinationslandet och att de dessutom hade jämfört minimilönerna i olika destinationsländer. En annan enkätundersökning bland irländska arbetsgivare bekräftar betydelsen av minimilönernas signalfunktion i framför allt tjänstesektorn, där flertalet av vakanserna med minimilön kunnat fyllas med immigranter från de nya EU-länderna.

Information om minimilönerna är lättillgängliga på Internet, åtminstone de som avser de lagreglerade systemen. Det faktum att minimilönerna gäller för hela arbetsmarknaden ökar informationsvärdet. Det är svårare för migranter *in spe* att i förväg bilda sig en uppfattning om hela lönefördelningen i mottagarlandet och än vanskeligare att uppskatta med vilken sannolikhet man kan få ett jobb i ett givet segment i denna fördelning. Minimilönerna fungerar som signaler för både låg- och högutbildade i de nya medlemsländerna. Arbete till minimilön i något av de ”gamla” EU-länderna kan även för många högutbildade vara ekonomiskt fördelaktigt, i förhållande till en förväntad lön i hemlandet. Språkbarriärer kan dessutom vara mindre svårforcerade för högutbildade, liksom tillgången till internationella nätverk kan vara större, än för personer med lägre utbildning. Länder med en stor lönespridning, vid given genomsnittlig lön, kan

antas vara mer attraktiva för högutbildade än lågutbildade migranter.

Migration av högutbildade, så kallad kompetensflykt eller *brain drain*, är en livligt debatterad fråga i flera av de nya medlemsstaterna. Höjda minimilöner som ett policyinstrument för att reducera arbetskraftsmigration från de nya EU-länderna har diskuterats i Estland, Lettland, Polen och Rumänien. I sektorer där arbetskraftens humankapital i liten utsträckning är "landspecifikt" är riskerna för arbetskraftsbrist till följd av migration särskilt stora. Ett exempel är hälso- och sjukvårdssektorn i Polen, där det i en undersökning visat sig att uppåt hälften av polska medicinstuderande övervägde migration efter avslutade studier. Av dessa hade en tredjedel för avsikt att inte återvända. Den uppenbara risken för allvarlig arbetskraftsbrist i sektorn och långa behandlingsskåer har motiverat förslag om en särskild, högre minimilön för kvalificerad sjukvårdspersonal, vilket enligt undersökningen skulle minska benägenheten till migration inom yrkeskåren men samtidigt sätta statsfinanserna under ökad press. Liknande förslag har framförts i Estland, där en betydande andel av läkarna och sjuksköterskorna har lämnat landet. I Lettland har den centrala arbetsgivarorganisationen framhållit höjda minimilöner som en väg att hejda utflödet av arbetskraft till andra länder.

Det mesta av den internationella forskningen på området pekar på att lönerna för den inhemska arbetskraften i genomsnitt inte påverkas negativt av arbetskraftsimmigration. Effekterna kan dock se olika ut för olika grupper i mottagarlandet, beroende på var i lönefördelningen de befinner sig och beroende på sammansättningen av den invandrade arbetskraften. En förutsägelse från nationalekonomisk teori är att immigration sänker lönerna för den inhemska arbetskraft som direkt konkurrerar med invandrad arbetskraft. Immigration av lågutbildade från de nya EU-länderna sänker i så fall lönerna för lågutbildade i de "gamla" EU-länderna. En minimilön i mottagarlandet kan dock eliminera eller minska den negativa påverkan på inhemska lågutbildades löner. Påverkan i en specifik sektor eller region kan också minska om inhemska lågutbildade flyttar till andra sektorer eller regioner i mottagarlandet för att undvika direkt konkurrens med den invandrade arbetskraften. En studie på brittiska data av Christian Dustmann, Tommaso Frattini och Ian Preston fann att nya

immigranter till landet, inkluderande immigranter från de nya EU-länderna, hade högre utbildning än tidigare immigranter, men att de nyanlända tenderade att initialt arbeta i yrken under deras utbildningsnivå, vilket innebar att de konkurrerade direkt med lågutbildade briter. Immigrationen hade en negativ, men måttlig, påverkan på lönerna längst ned i lönefördelningen, vilket mer än väl kompensades av löneökningar för personer med högre löner. Följden blev alltså något högre löner i genomsnitt och en ökad lönespridning. Att konsekvenserna för de lägst betalda på arbetsmarknaden inte blev mer uttalade kan bero på att minimilönen förhindrade en ytterligare löneanpassning nedåt i botten på lönefördelningen.

Skillnader i minimilöner kan påverka kapitalrörlighet, såsom utländska direktinvesteringar. De teoretiska prediktionerna rörande minimilönernas effekter på utländska direktinvesteringarna är de motsatta i förhållande till effekterna på arbetskraftsmigration: En låg minimilön i de nya EU-länderna attraherar företag att etablera sig där och en hög minimilön i de ”gamla” EU-länderna avskräcker företag från etablering. Det finns skäl att tro att minimilöneskillnaderna spelar mindre roll för kapitalrörligheten inom EU än för arbetskraftsrörligheten. Minimilönerna är ännu lägre i exempelvis många asiatiska länder än i de nya EU-länderna och på global nivå är kapital betydligt mer lätttröligt än arbetskraft. Arbetskraftsintensiva företag är mer känsliga för minimilöneskillnader än andra företag och i många utländska företag verksamma i andra länder utgör arbetskraftskostnaderna endast en mindre del av de totala kostnaderna.

Minimilöner kan påverka företags möjligheter att skydda sig från låglönekonkurrens, särskilt i system med allmängiltigförklaring av minimilönerna. Allmängiltigförklaring innebär att de förhandlade minimilönerna (och andra avtalsreglerade villkor) utsträcks till, och får juridisk giltighet i, sektorer som inte täcks av kollektivavtal. En viktig aspekt av detta system är att arbetsgivarorganisationer och fackföreningar kommer att fastställa minimilönerna i inhemska och utländska företag som är verksamma i landet och som konkurrerar i samma bransch. Det kan visas teoretiskt att parterna på arbetsmarknaden kan ha ett gemensamt intresse av att utsträcka minimilönerna till andra företag, i den utsträckning som detta ökar de rivaliserande

företagens kostnader. Den allmängiltigförklarade minimilönen kan fungera som ett inträdeshinder i branschen om minimilönen skiftar kostnads kalkylen på ett sätt som missgynnar utländska företag, vilket kan gälla om olika teknologier används i utländska respektive inhemska företag. Även om minimilönen ökar kostnaderna också i inhemska företag, så kan kostnaderna öka ännu mer i arbetskraftsintensiva, lågteknologiska konkurrentföretag.

Ett belysande exempel på hur allmängiltigförklaring av minimilöner kan användas som inträdeshinder i en bransch utgörs av avregleringen av den tyska postmarknaden. Den dominerande aktören, *Deutsche Post AG*, slöt via det arbetsgivarförbund där företaget ingår ett kollektivavtal med en fackförening år 2007. Minimilönen för en postutdelare fastställdes i avtalet till omkring 1 700 euro i västra Tyskland och i 1 560 euro öst, omräknat till månadsbasis (jämför motsvarande minimilöner i andra EU-länder i Tabell 3). Avtalet allmängiltigförklarades av tyska regeringen år 2008, trots att lägre minimilöner fastställdes i andra kollektivavtal i samma sektor, under tecknade av inhemska och utländska konkurrenter till *Deutsche Post AG*. Minimilönerna i det allmängiltigförklarade postavtalet låg på en betydligt högre nivå än lönerna för personal med jämförbara kvalifikationer på andra delar av arbetsmarknaden. Detta är en indikation på att minimilönenivån var ett uttryck för *rent sharing*, på de tyska konsumenternas bekostnad. Med andra ord har de anställda och *Deutsche Post AG* gemensamt kunnat utnyttja företagets tidigare monopolställning genom att dela på den vinst som uppstått på grund en förhöjd prisnivå. Uppskattningsvis ledde allmängiltigförklaringen till att tusentals jobb försvann i postsektorn, då de nyinträdande företagens möjligheter att konkurrera med låga priser minskade. Efter att några av dessa företag – *Pin Group*, *BdKEP* och nederländska *TNT Post* – fört frågan vidare till det tyska rättsväsendet förklarade den federala förvaltningsdomstolen år 2010 att allmängiltigförklaringen stod i strid mot dessa företags rättigheter. Konkurrentföretagen fick därmed laglig möjlighet att återgå till de tidigare förhandlade minimilönenivåerna, vilka fastställdes till omkring 1 300 och 1 125 euro i västra respektive östra Tyskland.



## Samordna statistiken och erfarenhetsutbytet – men inte minimilönenivåerna!

Ett teoretiskt argument varför koordinering av politik mellan olika länder kan vara önskvärd är att koordineringen möjliggör internalisering av ineffektiviteter till följd av så kallade spillover-effekter. Internaliseringen innebär att aktörerna tar hänsyn till spillover-effekterna i sina beslut. Ett sätt att betrakta minimilönen är som en implicit skatt som arbetsgivare erlägger vid användning av lågproduktiv arbetskraft, vilken minskar benägenheten att anställa denna. På motsvarande sätt kan minimilönen liknas vid ett implicit lönebidrag till lågproduktiv arbetskraft, vilket möjliggör en omfördelning av löneinkomster till förmån för lågavlönade. En skillnad jämfört med regelrätta skatter är att det i regel inte finns någon direkt koppling till statsbudgeten.

Spillover-effekter i samband med fastställandet av minimilöner kan illustreras i ett tänkt scenario, formulerat av Nicolas Boccoard, Tanguy van Ypersele och Pierre Wunsch. Anta ett utgångsläge med två länder där båda är helt lika varandra (symmetriska) utom i ett avseende, nämligen att det ena landet har långtgående omfördelningspolitiska ambitioner och inför en hög minimilön medan det andra sätter en låg, icke-bindande minimilön. Länderna har två typer av arbetskraft, låg- och högutbildade. De förra är i majoritet och har därför större tyngd i den demokratiska beslutsprocessen. Landet med hög minimilön specialiserar sig på produktion med högutbildad arbetskraft – till följd av ”skatten” på lågutbildad arbetskraft – och landet med låg minimilön inriktar sig på att produktion som är intensiv i användningen av lågutbildad arbetskraft. De båda länderna börjar handla varor med varandra. Eftersom handeln jämnar ut faktorpriserna ökar arbetslösheten i landet med hög minimilön medan den minskar i landet med låg minimilön, jämfört med situationen utan handel mellan länderna. Vid koordinering kommer länderna att sätta lika höga minimilöner i båda länderna, vilket gynnar den lågutbildade majoriteten, men arbetslösheten blir högre än vid frånvaro av koordinering. Länderna skulle kunna exemplifieras med Frankrike och Storbritannien (under perioden före finanskrisen), där

koordinering av minimilönerna ger det förstnämnda landet möjlighet att ”exportera” en del av sin arbetslöshet till det sistnämnda. I scenariot är internationell handel den mekanism som via produktionspecialisering skapar spillover-effekten, men det skulle också kunna vara arbetskraftsmigration.

Samordning av en minimilönepolicy inom EU kan även motiveras av andra skäl än förekomsten av spillover-effekter mellan länderna. Det handlar då om gemensamma processer för utbyte av information om minimilöner och deras effekter, vilket kan bidra till bättre underbyggda beslut om hur minimilönerna bör fastställas. Ett antal olika instrument är tänkbara för en samordnad minimilönepolicy i EU:

- Insamling av jämförbar information om minimilöner
- Utbyte av erfarenheter och identifikation av *best practice*
- Rekommendationer på EU-nivå
- Koordinering av minimilöner

Av dessa instrument är – enligt min mening – två önskvärda att införa, ett tveksamt och ett direkt olämpligt. Min argumentation utvecklas i det följande.

Insamling av jämförbar information om minimilöner är att rekommendera. Som framgått av detta kapitel är minimilönesystemen i EU mycket heterogena. Endast några av dimensionerna i denna heterogenitet har av utrymmesskäl kunnat diskuteras och beskrivningen av de kollektivavtalsreglerade systemen har nästan helt utelämnats i framställningen. Det finns ett uppenbart behov av systematiskt insamlad information som täcker samtliga EU-stater. Genom regelbunden publicering av ett minimilöneindex kan även kollektivavtalsreglerade system bli möjliga att inkludera i statistikinsamlingen. Detta index kan användas som referenspunkt i förhållande till redan tillgängliga konsumentprisindex och index för den allmänna löneutvecklingen. Informationen om hur många anställda som har en lön lika med minimilönen är också mycket bristfällig i de kollektivavtalsreglerade systemen, vilket bör åtgärdas.

Utbyte av erfarenheter mellan länderna och identifikation av *best practice* bör vara värdefullt för beslutsfattarna. Det tydligaste exem-

plet på en institution som både rönt intresse och fått efterföljare i andra länder är den brittiska *Low Pay Commissson*, ett oberoende råd sammansatt av experter och partsföreträdare. Förutom att utfärda rekommendationer om minimilönernas nivå och utformning initierar rådet forskning på området. En tydlig målsättning hos rådet är att föreslå relativt måttliga höjningar med viss regelbundenhet och att grunda sina rekommendationer på forskningsunderlag. Ansatsen har bidragit till transparens i processen och förutsägbarhet om minimilönernas framtida utveckling på något års sikt. Forskarna har också haft svårt att upptäcka stora negativa sysselsättningseffekter av de brittiska minimilönehöjningarna. Den andra extremen representeras av Ungerns *big bang*-modell, vilken då den tillämpades bidrog till stor utslagning av låglönejobb och uppenbarligen var baserad på mycket löst kunskapsunderlag. Den forskning som initieras av *Low Pay Commissson* är begränsad till brittiska förhållanden och många av dess slutsatser är inte nödvändigtvis tillämpliga för länder med minimilönesystem av annorlunda utformning. Kunskaperna är bristfälliga om effekterna av viktiga aspekter av minimilönernas utformning, såsom lämplig grad av åldersdifferentiering, regler för beskattning och kriterier för justering. Mycket lite av länderjämförande minimilöneforskning finns och den tillåter inte några långtgående slutsatser. Det saknas inte minst kunskaper vilken betydelse frysningen av minimilönerna under finanskrisen haft för sysselsättning och löneskillnader inom EU-länderna.

Bör EU utforma rekommendationer till medlemsländerna rörande deras minimilöner, exempelvis genom en motsvarighet till *Low Pay Commissson* på EU-nivå? Rekommendationer kan dels handla om mindre eller större justeringar i befintliga minimilönesystem och dels om mer övergripande frågor, som vilken typ av system länderna bör ha. Rekommendationerna kan ta formen av riktlinjer, där det lämnas öppet till medlemsländerna exakt hur implementeringen ska gå till. Även med ett öppet system kvarstår problematiken att det idag saknas tillräcklig kunskap om effekterna av flertalet av minimilönesystemens olika dimensioner. Till okunskapen bidrar också stora skillnader mellan länderna beträffande övervakning och tillsyn av minimilönelagarnas efterlevnad.

Den kanske mest kontroversiella formen för möjlig samordning rör koordinering av minimilönerna på EU-nivå. Flera förslag i den riktningen har framförts från olika håll. Framträdande politiker i EU, såsom Jean-Claude Juncker och Jacques Delors har krävt en minimilön på EU-nivå. Europaparlamentet antog en resolution år 2008 med innebörden att ett kvantitativt mål på EU-nivå ska formuleras för minimilönen, nämligen att denna ska uppgå till minst 60 procent av genomsnittslönen. Som Tabell 3 visar uppfyller idag inget land med lagreglerad minimilön denna målsättning. En dylik fixering av minimilönen vore kontraproduktiv, mot bakgrund av de stora skillnaderna mellan EU-länderna i ekonomisk utveckling och därmed sammanhängande skillnader i arbetskraftens produktivetsfördelning inom länderna. Låglönejobb skulle slås ut i stor omfattning i hela unionen. Som fallet Puerto Rico visar skulle en konsekvens också kunna bli att arbetskraftsmigrationen från de nya till de ”gamla” EU-länderna ökar. I de länder där minimilönerna idag huvudsakligen bestäms genom kollektivavtalsreglering skulle koordineringen dessutom innebära ett kostsamt systembyte. Koordinering medför att arbetslöshet ”exporteras” från länder med initialt hög minimilön till länder där den höjs, även mellan länder med liknande utvecklingsnivå. Ett mål för den relativa minimilönen skjuter dessutom bredvid målet om syftet är att minska ineffektiviteter på grund av spillover-effekter, eftersom rörlighet och handel mellan länderna styrs av skillnader i absoluta minimilönenivåer, inte relativa. Skillnaderna i de relativa nivåerna mellan ”gamla” och nya EU-länder är i genomsnitt redan idag tämligen blygsamma. Som framgått av detta kapitel kommer en harmonisering av de absoluta minimilönenivåerna att ske i sinom tid och på naturlig väg om den ekonomiska utvecklingen fortsätter som hittills. Den djupa finanskrisen tycks inte heller, annat än tillfälligt, ha hejdat denna fortgående process.

En allvarlig brist med minimilönedebatten på EU-nivå, som den hittills bedrivits, är frånvaron av diskussion om fördelar och nackdelar med minimilöner i förhållande till andra policyalternativ. Behovet av en mer allsidig belysning av minimilönefrågorna är därför stort. En möjlig utgångspunkt för en bredare diskussion skulle kunna vara att jämföra med ett alternativt och allt mer vanligt förekommande

instrument för att höja inkomsterna hos lågproduktiv arbetskraft, nämligen riktade inkomstskattereduktioner vid förvärvsarbete. (Det svenska så kallade jobbskatteavdraget skiljer sig från sådana skattereduktioner genom att vara generellt, det vill säga avse alla förvärvsarbetande.) En fördel med inkomstskattereduktioner riktade mot lågavlönade, i förhållande till minimilöner, är att de är mer träffsäkra som instrument för fattigdomsbekämpning och inte fungerar som en implicit skatt för arbetsgivare som anställer lågproduktiv arbetskraft. Riktade inkomstskattereduktioner av detta slag belastar dock statsbudgeten, särskilt i länder med en hög andel lågproduktiv arbetskraft, det vill säga EU:s nya medlemsstater, och kan skapa oönskade marginaleffekter.

Mina policyrekommendationer kan sammanfattas på följande sätt: Gör minimilönerna och procedurerna för deras fastställande mer synliga och transparenta, men detaljreglera inte minimilönerna på EU-nivå! Begränsa inte handlingsalternativen – jämför för- och nackdelar med minimilöner med motsvarande för andra policyåtgärder!

## Källor och litteratur

En omfattande redogörelse för minimilöneutveckling och minimilönepolitik i gamla och nya EU-länder finns i antologin *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*, publicerad 2010 under redaktörskap av Daniel Vaughan-Whitehead (Cheltenham, UK och Northampton, USA: Edward Elgar). Uppgifter som nämns i texten rörande förhållanden i de baltiska länderna, Frankrike, Irland, Nederländerna, Polen och Ungern har hämtats från respektive länderkapitel i boken, författade av Jaan Masso och Kerly Krillo (baltiska länderna), Jérôme Gautié (Frankrike), Brian Nolan (Irland), Wiemer Salverda (Nederländerna), Jacek Wallusch (Polen) och János Köllő (Ungern). Uppgifter om svenska förhållanden och Laval-konflikten bygger på bokens kapitel om Sverige, som jag själv författat, samt min underlagsrapport 24 till Globaliseringsrådet, *En exkluderande arbetsmarknadsmodell?*, publicerad 2008 (nedladdningsbar via <http://www.regeringen.se/sb/d/5146/a/117380>).

Eurostats databas innehåller uttömmande och aktuell information om minimilöner i de lagreglerade systemen i EU och inkluderar även uppgifter för Kroatien, Turkiet och USA. Data kan nedladdas på följande webbportal, genom att klicka sig fram via flikarna "Population and social conditions", "Labour market", "Earnings", och "Minimum wages": [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database). För de nordiska länderna redovisas mindre omfattande uppgifter i den ovannämnda underlagsrapporten till Globaliseringsrådet.

Den internationella forskningen om minimilöners effekter på sysselsättningen är mycket omfattande och sammanfattas på ett utmärkt sätt av David Neumark och William Wascher i "Minimum wages and employment" (*Foundations and Trends in Microeconomics* 3:1–2, 2007). Två svenska studier på området, av Per Skedinger, är "Minimum Wages and Employment in Swedish Hotels and Restaurants" (*Labor Economics* 13:2, 2006) och "Effects of Increasing Minimum Wages on Employment and Hours: Evidence from Sweden's Retail Sector" (IFN Working Paper Nr 869, 2011).

Den forskning som finns om minimilöner och internationell rörlighet är relativt begränsad. Studien om höjningen av minimilönen i Puerto Rico är författad av Alida Castillo-Freeman och Richard Freeman ("When the Minimum Wage Really Bites: The Effect of the US-level Minimum on Puerto Rico", i G. J. Borjas och R. B. Freeman (red.) *Immigration and the Work Force: Economic Consequences for the United States and Source Areas* (Chicago: University of Chicago Press, 1992). Corrado Giuliatti har författat studien om hur federala minimilöner påverkar invandring till USA ("Is the Minimum Wage a Pull Factor for Immigrants?") (IZA Discussion Paper Nr 5410, 2010). Den teoretiska uppsatsen om minimilöner och irreguljär arbetskraftsmigration är skriven av Gil Epstein och Odelia Heizler ("Illegal Migration, Enforcement, and Minimum Wage" (*Research in Labor Economics* 28, 2008).

Uppgifterna i texten om Irland, Polen och de baltiska länderna härrör från respektive länderkapitel i den ovannämnda antologin om minimilöner i EU. Den brittiska studien om minimilöners betydelse för hur immigration påverkar den inhemska arbetskraften är

en rapport till *Low Pay Commission*, författad av Christian Dustmann, Tommaso Frattini och Ian Preston ("A Study of Migrant Workers and the National Minimum Wage and Enforcement Issues that Arise", 2007). Oliver Williamson initierade redan på 1960-talet en framväxande litteratur om hur en före detta monopolist kan tvinga konkurrenter med mer arbetskraftsintensiv produktionsteknologi från marknaden genom implementering av branschvisa (minimi) löner ("Wage Rates as a Barrier to Entry: the Pennington Case in Perspective", *Quarterly Journal of Economics* 82:1, 1968). Modellen har sedan dess generaliserats och även använts för analys av den tyska postmarknaden efter dess avreglering.

Det teoretiska exemplet med en koordinerad minimilönepolicy mellan två länder är hämtat från Nicolas Boccas, Tanguy van Yperseles och Pierre Wunsch's artikel "Comparative Advantage and Social Protection" (*European Journal of Political Economy* 19:2, 2003). Resonemang kring önskvärdheten med en gemensam minimilönepolicy i EU utvecklas i Daniel Vaughan-Whiteheads slutkapitel *Towards an EU Minimum Wage Policy?* i den ovan nämnda antologin om minimilöner i EU. Mina egna slutsatser skiljer sig i vissa avseenden från Vaughan-Whiteheads.





# Rörlighet på bakgården – EU-gemensam reglering av papperslösa arbetstagare och deras arbetsgivare

av Andreas Inghammar

Tidvattnet vänder och floden kommer tillbaka. Atlantvattnet i Morecambe Bay i Storbritannien är kallt i februari. Skaldjuren plockas på den fuktiga havsbotten under ebb. Vid högvatten stiger vattnet flera meter och den som plockar måste ta sig i land – i god tid. Det känner säkert lokalbefolkningen väl till, de har förmodligen plockat skaldjur här i generationer. I februari 2004 inträffade en av de allra värsta arbetsplatsolyckorna i Storbritanniens historia just i Morecambe Bay när åtminstone 21, men antagligen 23, asiatiska migranter fångades och dränktes av det snabba, kalla tidvattnet i samband med skaldjursplockning. För oinformerade var det uppenbarligen ett livsfarligt arbete, för gästarbetarna den sorgliga slutpunkten på en dröm om en bättre framtid i väst. För oss andra, som minns nyhetsrapporteringen från händelsen och har anledning att reflektera över människovärde, migration och arbetsförhållanden, en påminnelse om att riskerna för särskilt utsatta arbetstagar-kategorier och yrkessektorer vida överstiger vad vi själva kan föreställa oss. För arbetsmarknaden i det moderna EU blir händelsen också en tankeställare om rörlighetens baksida, om innan- och utanförskap, i en tid då EU genomfört sin kanske största förändring någonsin i och med östutvidgningen och den ökande legala inomeuropeiska migration denna utvidgning medfört.

Arbetskraftsmigration är ett övergripande och centralt moment

inom den globala ekonomin och ett av grundnaven vid konstruktionen av Europeiska unionen, och samverkan mellan arbetsmarknadsreglering och migrationslagstiftning blir allt mer betydelsefull. Inomeuropeisk migration skall möjliggöras och uppmuntras samtidigt som migration av medborgare från andra än medlemsstater, så kallade tredjelandsmedborgare ska omgärdas av särskilda regleringar. Vissa kategorier av tredjelandsmedborgare ska, när det är i mottagarländernas intresse och sker i ordnade former, lockas att arbeta reguljärt inom EU:s medlemsländer, något som i allt högre utsträckning möjliggörs genom specifik och delvis något särartad lagstiftning. (Dessa frågor behandlas särskilt i Petra Herzfeld Olssons kapitel i denna bok.) Utöver denna önskade reguljära migration från länder utanför EU förekommer i Europa – såväl som på andra ställen där de ekonomiska länderskillnaderna är stora – irreguljär, eller papperslös migration. Föreliggande kapitel behandlar denna andra sida av gränssnittet mellan arbetsmarknadsreglering och migrationsrätt.

Den irreguljära arbetskraftsmigrationen väcker en rad frågor och kräver helt andra rättsliga åtgärder än motsvarande reguljära migration. Lagstiftningen och de rättsliga åtgärder som kan aktualiseras måste kombinera ett nationellt intresse av att kontrollera vilka individer som kommer in i landet och vilka som får lönearbeta där med ett skydd mot rovdrift på individer i särskilt utsatta positioner. De här två, till synes motstridiga intressena, är nödvändiga att förhålla sig till. Det är i praktiken inte möjligt att bortse från den konkurrens-effekt en helt oreglerad arbetskraftsmigration skulle kunna ha, särskilt på mindre kvalificerade arbeten, men det är samtidigt helt otillfredsställande att konstatera att irreguljära migranter utnyttjas för extrema låglönejobb, inte sällan i farliga och oskyddade arbetsmiljöer och med ett väldigt begränsat rättsligt – och faktiskt – socialt skydd mot exploatering. Regelverkets komplexitet måste, med dessa förutsättningar, innefatta mekanismer som avskräcker irreguljära arbetskraftsmigranter från att ta sig till landet och deras arbetsgivare från att ta erbjuda dem anställning, samtidigt som lagstiftningen också måste erbjuda dem som faktiskt är verksamma i landet irreguljärt ett adekvat rättsligt skydd. Det är uppenbart för envar att detta inte är enkelt att åstadkomma.

Det gemensamma EU-projektet syftar i allra högsta grad till ökad rörlighet och möjlighet till migration för arbetstagare. Resurser, här i form av arbetskraft, skall utan några större hinder kunna allokteras till de delar av unionen där efterfrågan för tillfället, eller permanent, är som störst. Inomeuropeisk migration skapar, enligt denna uppfattning, bättre förutsättningar för ett produktivt tillvaratagande av arbetskraft och tjänsteutövning. Den fria rörligheten är i detta avseende en ekonomisk nyttighet som, särskilt efter Amsterdamfördraget, blivit alltmer beroende av en social dimension. Denna sociala dimension under utveckling bygger på delvis andra lojaliteter mellan människor än motsvarande nationella system och står för något delvis annorlunda än EU:s ekonomiska rörlighet.

Irreguljära eller papperslösa migranternas ställning och förhållanden inom medlemsländerna är emellertid ett ständigt återkommande orosmoln på såväl ett nationellt som ett europeiskt plan och har fått skilda lösningar i olika länder – och olika tider. Under senare år, kanske särskilt efter det att Lissabonfördraget utökade samarbetet till delvis nya politikområden, har betydelsen av gemensamma EU-rättsliga migrationspolitiska lösningar fokuserats alltmer. De varierande nationella system för tillsyn, kontroll och sanktioner som tillämpats i de olika medlemsländerna gavs under 2009 en delvis gemensam rättslig ram genom *Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt* (nedan sanktionsdirektivet eller direktiv 2009/52/EG), med införlivande i nationell rätt den 20 juli 2011 (Storbritannien, Irland och Danmark står utanför denna del av EU-samarbetet och är därför inte skyldiga att implementera direktivet). Migrationsregleringen kan härigenom, till en del, samordnas inom unionen och en minsta gemensam nämnare, där det överordnade motivet är att motverka irreguljär migration, kan etableras. Direktivet lagstiftar om en rad sanktioner mot de arbetsgivare som själva eller genom underentreprenörer anlitar papperslösa migrerande arbetstagare ("tredjelandsmedborgare som vistas olagligt"). Bland sanktionerna märks straffrättsliga sanktioner mot arbetsgivare, kompensation för utebliven lön och andra förmåner till de papperslösa arbetstagarna och avgifter riktade mot arbetsgivarna för repatriering av deras arbetstagare.

Den pågående ekonomiska krisen och de effekter den får på arbetsmarknaden i form av ökad arbetslöshet och försämrade välfärdssystem ger frågorna om tredjelandsmigration, särskilt sådan som riskerar att undantränga ordinarie arbetstillfällen, särskild aktualitet. Samtidigt ser vi i ett inte alltför långt perspektiv behov av omfattande arbetsmigration till Europa för att upprätthålla den åldrande befolkningens ekonomiska och sociala ställning. De rättsliga åtgärderna kring arbetsmigration tenderar att utgå från betydande nationell egoism med fokus på just nationella behov av arbetskraft, med särreglering för högkvalificerade personer och uppluckring av reglerna inför ökande behov av arbetskraft, exempelvis för att möta behoven hos en i framtiden åldrande befolkning. Årsbokens tematik kring migrationspolitiken med särskilt fokus på arbetslösheten problematiserar dessa två områden i relation till sammanhållningen inom EU, vilket också leder till frågor angående irreguljär migration och marknaden för sådant arbete inom unionen.

Arbetskraftsmigration i allmänhet, och papperslös arbetskraftsmigration i synnerhet, utsätter särskilt lägre avlönade, okvalificerade arbeten för en låglönekonkurrens som tidigare endast inhemskt svartarbete gjorde. Där arbete utförs till en ersättning långt under branschsedvana, kollektivavtal eller rent av minimilön och dessutom de omfattande påslag i form av sociala avgifter och skatter som vanligen följer med reguljärt arbete omöjliggörs naturligtvis en vettig konkurrens. Den irreguljärt anställda kommer alltid att kunna erbjuda ett lägre kostnadsläge och potentiellt undantränga ordinarie arbetskraft. Det kan antas att arbetskraftsmigration och i synnerhet irreguljär migration särskilt i tider av ekonomisk kris med hög inhemsk arbetslöshet skapar grogrund för ökande motsättningar mellan migranter och den delen av den inhemska befolkningen som riskerar att tryckas tillbaka genom sådan konkurrens.

Den grundläggande fråga som ställs i detta kapitel är på vilket sätt en rättslig reglering kan balansera de motstridiga intressena av socialt skydd för enskilda och begränsning av olaglig arbetskraftsinvandring som uppkommit i samband med irreguljär migration. En anknuten fråga blir vilka normativa strategier för motverkande av irreguljär migration som kommer – och i slutändan bör komma – till uttryck

i de EU-rättsliga reglerna om irreguljär migration. Mot bakgrund av de här frågeställningarna diskuteras också vilka effekter en gemensam EU-lagstiftning gällande irreguljär migration kan tänkas få för den generella sammanhållningen mellan medlemsstaterna inom den framtida migrations- och arbetsmarknadspolitiken.

I ett första avsnitt diskuteras bakgrunden till irreguljär migration och de åtgärder, såsom regulariseringsprogram eller amnestier, som nationella europeiska lagstiftare vidtagit för att hantera de problem som är förknippade med sådan migration. Därefter följer en presentation av EU:s nya sanktionsdirektiv 2009/52/EG som innehåller en gemensam lagstiftning med ambitionen att motverka irreguljär migration genom att tillerkänna papperslösa arbetstagare vissa rättigheter gentemot arbetsgivare i mottagarländerna. Efter genomgången av sanktionsdirektivet diskuteras förhållandet mellan papperslösa arbetstagare och den ordinarie arbetsrätten, ett förhållande som i sig är problematiskt. Avslutningsvis landar uppsatsen i en rad slutsatser om den nya regleringens betydelse. Dess konsekvenser för de irreguljära migranternas ställning bedöms, och det generella behovet av en sammanhållen EU-politik i fråga om irreguljär migration diskuteras. En viktig slutsats är att EU-reglerade rättigheter för irreguljära arbetstagare kan förbättra det sätt på vilket EU:s gemensamma arbetsmarknad fungerar, inte minst genom att sätta gemensamt fokus på en grupp människor som utnyttjar – och samtidigt exploateras genom – den fria rörligheten. Den europeiska lagstiftningen kan tjäna som en mer generell motvikt mot mer extrem låglönekonkurrens och utnyttjande av arbetstagare som flyttar över nationsgränserna.

## Irreguljär migration, bakgrund och motmedel

Morecambe Bay-tragedin utanför Storbritanniens kust och de rättsliga och politiska diskussioner som kan härledas ur händelsen, sätter fokus på något som når långt utanför Storbritanniens gränser, nämligen förutsättningarna för arbetskraftsmigration i allmänhet och odokumenterad eller illegal arbetskraftsmigration i synnerhet. Uppenbarligen är en drivkraft för arbetskraftsmigration, reguljär

såväl som irreguljär, de enorma skillnaderna i välstånd mellan olika delar av världen i kombination med hoppet eller drömmen om att förbättra situationen för sig själv och sin familj. Att en betydande del av arbetskraftsmigrationen från fattigare till rikare delar av världen utgörs av irreguljär migration är avhängigt en rad faktorer, inte minst svårigheterna att på laglig väg ta sig in i och erhålla arbetstillstånd i främst västvärlden i kombination med en efterfrågan på riktigt billig okvalificerad arbetskraft i denna rikare del av världen, där kostnaderna för sådant arbete med sociala avgifter och skatter är relativt sett höga. Högre krav för arbetstillstånd utgör alltså en grogrund för irreguljär arbetskraftsinvandring på samma sätt som omfattande gränskontroller skapar förutsättningar för smuggling av människor på ofta farliga vägar eller vatten. Så länge det finns en marknad och betydande inkomstskillnader kommer migrationen rimligen fortgå i en eller annan form.

Forskarna Philip Marfleet och David L. Blustein har betecknat de irreguljära migranternas ställning som "[n]eeded not wanted" och anknyter härmed till ett återkommande tema där papperslösas arbetskraft beskrivs som en förutsättning för delar av den reguljära ekonomin, i vart fall inom sådana delar av jordbruks- och tjänstesektorerna som kännetecknas av låg specialiseringsgrad och stor andel manuellt arbete. De ekonomiska förutsättningarna för dessa arbeten kan många gånger göra att de inte är lönsamma att utföra för personer som omfattas av socialförsäkringar och andra välfärdslösningar. Skillnaderna i omfattning och finansiering av arbetsmarknadsregleringar och välfärdssystem är relativt stora mellan olika delar av EU. Detta har också fått konsekvenser i fråga om utformningen av rättsliga åtgärder kring papperslös migration, inte minst med avseende på "amnestier" eller regulariseringsprogram. En del av de länderskillnader som kommer till ytan i fråga om rättsliga strategier för hantering av irreguljära migranter berör grundläggande nationella frågor om arbetsmarknadens utformning och reglering, ekonomiska grundförutsättningar rörande produktionen och frågor om beskattning av arbete och finansiering av social välfärd. I dessa delar är det, enligt min uppfattning, avlägset att se någon enhetlig gemenskapsrättslig linje, särskilt i de kristider som nu är, då skillnaderna mellan

olika nationella arbetsmarknader snarast verkar stärkas. Att gemensamt reglera åtgärder mot irreguljär migration borde däremot inte vara särskilt utmanande i tider av ekonomisk kris, särskilt som det överordnade målet med lagstiftningen är att begränsa sådan migration genom att minska efterfrågan.

Även om det finns en rad författare och rapporter som konstaterar den ekonomiska betydelsen i mottagarländerna av den skuggekonomi som irreguljära arbetstagare verkar i är det uppenbart för var och en att det finns mörka sidor av den irreguljära migrationen. Mottagarländer har också i avsevärd omfattning vidtagit åtgärder för att begränsa sådan migration. Översiktligt kan dessa åtgärder kokas ner till tre huvudteman:

- utökade gränskontroller
- partiell förenkling av den legala migrationen i kombination med utökad inre kontroll på arbetsplatser
- mer generella amnestier genom enstaka eller återkommande regulariseringsprogram

I en rad länder, även i EU:s ytterområden, har *gränskontrollerna* under de senaste 10–20 åren utökats dramatiskt. Mest påtaglig har denna utveckling varit vid gränsen mellan USA och Mexico, där gränspolierna i USA under en rad år intensifierat sina kontroller av migrantströmmen från Latinamerika, men också vid EU:s vattengränser mot framförallt Nordafrika. Huruvida ett hårdare gränsskydd de facto haft en återhållande effekt på personer som står i begrepp att migrera är svårt att belägga. Det finns en rad rapporter om latinamerikaner som hindrats från att ta sig in från Mexiko över gränsen till USA för att direkt efter att ha blivit avvisade genomföra nya försök och det är alltså jämt åtskilliga migranter som söker sig över gränserna. Samtidigt kan det antas att ju högre hinder som sätts upp för att röra sig över gränsen och ju större risker och kostnader som är förenliga med en sådan migration, desto färre migranter kan förväntas ha förmåga, uthållighet, resurser eller drivkraft att ta sig över de stängda gränserna. I detta kapitel behandlas inte denna, mer utpräglad migrationsrättsliga, fråga ytterligare, men den är en uppenbar del av rörlighetsproblematiken

kring arbetskraftsmigration. Det är i det här sammanhanget värt att notera att det bland EU:s medlemsländer finns olika uppfattningar om vilka och hur omfattande hinder som skall ställas upp gentemot invandring exempelvis från Libyen. Medan Italien och Malta, som blir föremål för den största delen av sådan migration, kan driva på för att begränsa denna kan vi i Sverige kritisera omfattningen av sådana begränsningar. De här inre europeiska spänningarna inverkar naturligtvis på EU:s möjligheter att bedriva en sammanhållen politik även för irreguljär migration.

En alternativ, eller parallell, väg för att motverka otillåten arbetskraftsinvandring är att *koncentrera kontrollfunktionerna till arbetsmarknaden och de personer som redan tagit sig in i landet*. I en del akademiska sammanhang diskuteras möjligheterna att hålla nere gränskontrollerna (utbudet av arbetskraft) och i stället angripa efterfrågan på billig, irreguljär, arbetskraft genom att skärpa upp regelverk och sanktioner gentemot arbetsgivare eller mot både arbetsgivare och irreguljära migranter. Om risken för upptäckt och lagföring är överhängande och sanktionerna är avskräckande kan en sådan hantering naturligt minska efterfrågan och motverka arbetskraftsinvandringen redan innan den resulterar i de farliga och kostsamma transporter som ökade gränskontroller tvingar fram. Förekommer det färre irreguljära arbeten, eller dessa arbeten betalar sig ännu sämre, kommer färre personer att söka sig till de rikare länderna.

Det EU-direktiv som diskuteras senare i detta kapitel tar sin utgångspunkt i den här uppfattningen och söker kombinera ökad intern kontroll med att etablera en rad rättigheter för den irreguljära arbetstagaren gentemot arbetsgivaren. Där ett förstärkt gränsskydd tvärtom för med sig risker för de enskilda migranterna skapar ökade kontroller av arbetsgivare dels en ytterligare administrativ belastning för företagen och dels utrymme för ett angiverisystem som också kan få stora negativa konsekvenser för de irreguljära migranterna. Inom de flesta europeiska rättsordningar (och i USA) har det sedan åtskilliga år funnits möjligheter att lagföra såväl arbetsgivare som personer som arbetar utan arbetstillstånd, men i exempelvis Sverige, till skillnad från i många andra länder, är det påfallande få ärenden som gått hela vägen till rättslig prövning. I de få fall som prövats i Sverige har



det huvudsakligen rört sig om åtgärder mot arbetsgivaren i form av böter eller särskild avgift enligt utlänningslagen.

Det är en rad länder som vid enstaka tillfällen eller återkommande genomfört mer *generella amnestier eller regulariseringsprogram* för personer som uppehåller sig illegalt i landet men som har arbete där. I vissa länder har återkommande sådana program närmast satts i system, vilket, såsom anförts från olika håll i debatten, kan antas skapa förväntningar om ytterligare liknande program på återkommande basis. Bland de europeiska länder som genomfört sådana program återfinns framförallt Italien, Spanien och Portugal som alla haft tre eller fler legaliseringsprogram sedan början av 1990-talet, vilket möjliggjort för många papperslösa att få legala arbetstillstånd. I huvudsak är det när irreguljära migranter stannar länge i ett land som frågor om arbetsgivarsanktioner i allmänhet – men regularisering i synnerhet – blir särskilt aktuella. Philip Martin drar sådana slutsatser från migrationen från Mexico till USA i ett arbete från 2004. De mest uppmärksammade regulariseringsprogrammen är de som genomförts i USA och det är också i USA, särskilt i relation till invandring över den mexikanska gränsen, som problematiken med illegal arbeidskraftsinvandring kommit att ställas allra mest på sin spets.

Regulariseringsprogrammen uppfyller två grundläggande funktioner av stor betydelse för migration och arbetsmarknad. För det första ges irreguljära migranter möjlighet att ersätta arbete på den svarta marknaden med reguljärt arbete och härigenom etablera sig, skapa förutsättningar för en drägligare tillvaro och få tillgång till mottagarlandets sociala system. För det andra kan samhällets intressen av att arbetet i sig övergår från skuggmarknad till ordinarie arbetsmarknad med utökad skattebas och mindre snedvridande låglönekonkurrens tillgodoses.

Även om regulariseringsprogrammen leder till omställning till ordinarie arbetsmarknad, och därigenom minskade skillnader mellan migranternas och den inhemska arbetskraftens arbetsvillkor och konkurrenskraft, är det osäkert i vilken utsträckning åtgärderna samtidigt, totalt sett, minskar den svarta arbetsmarknaden. I den kritik som anförts mot enstaka eller enskilda regulariseringsprogram, bland annat i svensk debatt, återfinns framförallt två tänkvärda argument.

TABELL 1. REGULARISERINGSPROGRAM FÖR PAPPERSLÖSA.

Land	Årtal för genomförande	Antal personer som regulariserades genom programmet
Italien	1987–98	118 700
	1990	217 700
	1996	244 500
	1998	271 100
	2002	634 700
Spanien	1985–86	43 800 (ansökningar)
	1991	110 100
	1996	21 300
	2000	163 900
	2001	234 600
Portugal	1992–93	39 200
	1996	21 800
	2001	179 200
Frankrike	1981–82	121 100
	1997–98	77 800
Grekland	1997–98	371 000 (tillstånd att stanna i fem år)
Belgien	2000	52 000 (ansökningar)
USA	1986–96	2 684 900
	1997–98	405 000
	2000	400 000

Källa: Uppgifterna i tabellen är hämtade från Gil S. Epstein och Avi Weiss artikel från 2011, "The why, when, and how of immigration amnesties".

*För det första* tenderar programmen att gynna personer som genom att bryta mot uppställda regler invandrat, dröjt sig kvar eller arbetat i mottagarlandet vilket i sig kan uppfattas som en belöning av det olagliga och *för det andra* kan programmen skapa förväntningar om framtida, återkommande program med följd att de oönskade irreguljära migrationsströmmarna i själva verket ökar. I vilken utsträckning dessa faktorer motverkar den explicita ambitionen att begränsa den irreguljära migrationen är svårt att få någon god uppfattning om. Uppenbarligen har de regulariseringsprogram som genomförts i södra EU och i USA inte sammanfallit med att antalet personer som söker sig till dessa länder minskat. I och för sig finns inte heller tecken på någon minskning i de delar av EU, framförallt de nordligare medlemsstaterna, som inte genomfört regularisering. Även här förekom-

mer en omfattande irreguljär migration. Omfattningen är svår att fastställa inte minst på grund av just det irreguljära inslaget som gör det svårt att, annat än i samband med registrering vid regularisering, få en god bild av antalet papperslösa på arbetsmarknaden. Försök att beräkna eller fastställa *hur* migrationen påverkas av regulariseringsprogram har gjorts av en rad forskare, men det anføres återkommande att det är förenat med betydande svårigheter att dra säkra slutsatser om omfattningen av migrationen, och mottagarländernas kostnader (direkta och indirekta) respektive nytta av migrationen i samband med sådana program.

## EU-rättslig reglering av irreguljära migranternas ställning (dir. 2009/52/EG)

Under ett par år har EU-kommissionen arbetat med att ta fram ett förslag till direktiv med syfte att reglera förhållanden kring tredjelandsmedborgares olovliga arbete inom medlemsländerna. För förståelsen av direktivet och den nationella lagstiftning som ska utvecklas under direktivet är det betydelsefullt att göra vissa initiala konstateranden. Direktivet omfattar åtgärder mot arbetsgivare som anställer tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i ett medlemsland. Sanktioner och åtgärder är enligt direktivet alltså inte riktade direkt mot de enskilda migrerande tredjelandsmedborgarna. Med tredjelandsmedborgare förstås, med hänvisning till artikel 20.1 i Fördraget om EU:s funktionssätt, personer som inte är unionsmedborgare. För att personkategorin skall falla under direktivet krävs även att personen vistas olagligt i en medlemsstat, vilket avgörs enligt den statens nationella lagstiftning. Vistelsebegreppet är alltså av betydelse för att lagstiftningen om sanktioner ska aktualiseras.

Sanktionsdirektivet ställer upp en lång rad krav på medlemsländernas lagstiftning med avseende på kontroll av och sanktioner mot företag och privata arbetsgivare som anställer, eller har underentreprenörer som anställer, tredjelandsmedborgare som saknar arbetstillstånd. Direktivet stadgar emellertid inte endast om sanktioner mot arbetsgivare utan etablerar också en del rättigheter för enskilda

irreguljära arbetstagare gentemot arbetsgivare. Grundläggande är att arbetsgivaren, inte den som arbetar utan arbetstillstånd, är i fokus för sanktionerna i direktivet. Balansgången mellan att etablera hinder för och kontrollansvar kring anställningen utan att kriminalisera den utsatta arbetstagaren har såtillvida lämnats utanför den EU-rättsliga lagstiftningen. Detta har säkerligen skett med kännedom om att åtskilliga länder, däribland Sverige, redan har och även framgent kommer att ha nationella regler som kriminaliserar arbete utan arbetstillstånd. Arbetsgivarens ”undersökningsplikt” avseende tredjelandsmedborgarens rätt att arbeta i landet stannar vid en kontroll av att arbetstillstånd finns.

## Sanktioner mot arbetsgivare

De mest påtagliga delarna av sanktionsdirektivet ställer krav på medlemsländerna att införa sanktioner, ekonomiska och straffrättsliga, mot arbetsgivare som anställer personer som uppehåller sig utan tillstånd i medlemslandet, samt etablera en rad rättsliga förutsättningar för de irreguljära arbetstagarna att i efterhand göra anspråk på inbestående lön och andra ersättningar. För svenskt vidkommande blir det en del förändringar även om den grundläggande förutsättningen, att arbetsgivare kan bli föremål för rättsliga åtgärder om de anställer personer som saknar arbetstillstånd, redan är reglerad i Sverige. Direktivet ställer upp ett krav på kriminalisering av att uppsåtligen anställa utan arbetstillstånd och härutöver även för anstiftan och medhjälp till sådant brott och att sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

De nuvarande svenska reglerna om sanktioner mot arbetsgivare bygger på ett straffrättsligt sanktionerat anställningsförbud i 20 kap. utlänningslagen, något som med stor sannolikhet även kommer att gälla även efter den slutliga implementeringen av sanktionsdirektivet. Arbetsgivare som uppsåtligen eller av vårdslöshet anställer någon i strid med utlänningslagen kan alltså redan enligt nuvarande lagstiftning bli föremål för åtal (och administrativa sanktioner) och straffet är vanligen böter även om fängelse i maximalt ett år förekom-

mer i straffskalan i försvårande fall. Värt att notera i det här sammanhanget är att det enligt svensk rättstradition endast kan förekomma straff gentemot fysiska personer och alltså inte juridiska personer såsom aktiebolag. Det är värt att notera att sanktionsdirektivet inte reglerar lagföring av enskilda irreguljära arbetstagare, men att det lämnas utrymme för medlemsländerna att ha kvar eller införa sådan lagstiftning.

Nuvarande svenska reglering i utlänningslagen går längre än motsvarande regler i sanktionsdirektivet genom att redan på oakt-samhetsstadiet kriminalisera anställning av en person som saknar arbetstillstånd. Det är självfallet lättare att leda i bevis att en arbets-givare varit oakt-sam då han eller hon inte i tillräcklig omfattning i samband med rekrytering kontrollerat arbetstillstånd än att visa att samma arbetsgivare uppsåtligt anställt en person utan sådant tillstånd. Den här lättningen i bevishänseende till trots väcks åtal eller fastställs strafföreläggande mot påfallande få arbetsgivare i Sverige, under 2004–2009 endast i genomsnittligen i 10 ärenden per år, enligt den svenska offentliga utredning om sanktionsdirektivet som läm-nade sitt betänkande 2010 (Sanktionsutredningen). I en rad andra medlemsländer, häribland Nederländerna, är denna siffra avsevärt högre.

Utöver den straffrättsliga sanktionen med böter eller fängelse ska en särskild avgift motsvarande ett halvt – eller om överträdelsen pågått under minst tre månader ett – basbelopp betalas avseende varje person som anställts i strid med utlänningslagens regler (2011 upp-går basbeloppet till 42 800). Enligt nuvarande svenska regler ska den särskilda avgiften betalas till staten oberoende av om straffrättsligt ansvar utkrävts för gärningen eller ej, något som enligt förslaget till implementering av sanktionsdirektivet utökas till att omfatta även fall då arbetsgivaren/uppdragsgivaren inte anställt personen direkt utan genom anlitan- de av en underentreprenör (jfr art. 8 i sanktions-direktivet). Den svenska Sanktionsutredningen kom fram till att sanktionsavgifter väl motsvarar de genomsnittliga kostnaderna för repatriering av tredjelandsmedborgare och att bestämmelserna om sanktionsavgifter därför bör anses uppfylla direktivets krav på att arbetsgivaren ska betala för återsändandet av tredjelandsmedborgaren.

I samband med underentreprenad är avsikten att uppdragsgivaren solidariskt med den entreprenör som anställt den irreguljära arbetstagaren ska kunna hållas ansvarig. Det här indirekta ansvaret för förhållandena hos underentreprenörer är en nymodighet i svensk rätt och genomförandet kräver ändringar i den svenska lagstiftningen. Betydelsen av att kunna motverka förhållanden med ”målvakter” genom bemanning eller underentreprenad vid rekrytering av irreguljära migranter ska säkert inte underskattas. Ett ansvar för sanktionsavgifter och efterhandsbetalningar av lön och semesterersättning (se nedan) i fler led än till de egna anställda kan tänkas fylla en viktig funktion även om det kan antas skapa en viss osäkerhet kring var gränserna för ansvarsskyldigheten går, särskilt för uppdragsgivare.

En betydelsefull och enligt min uppfattning mycket angelägen reform som regleras genom sanktionsdirektivet är kravet på lagstiftning som möjliggör efterhandsutbetalningar av lön och annan inestående ersättning till den irreguljärt anställda (jfr art. 6 dir. sanktionsdirektivet). Den ersättning som ska presumeras vara överenskommen mellan parterna ska vara åtminstone lika hög som gällande minimilön (vilket inte är direkt applicerbart i Sverige eftersom vi saknar lagstadgad minimilön, jfr Per Skedingers bidrag i denna bok där han lyfter frågan om koordinering av minimilöner inom EU), lön enligt kollektivavtal eller relevant branschpraxis. Regleringens tillämpning i Sverige etablerar ett spann mellan omkring 13 000 kr/mån (lägsta nivå för beviljande av arbetstillstånd) och den kollektivavtalade eller sedvanliga ersättningen inom branschen. Enligt direktivet ska medlemsstaterna fastställa att en presumtion om ett anställningsförhållande om minst tre månader tillämpas, med bevisbördan placerad på arbetsgivaren för att styrka ett kortare förhållande. Bestämmelserna om efterhandsutbetalningar har kompletterats med ett krav på förstärkta möjligheter för den enskilda tredjelandsmedborgaren att vidta rättsliga åtgärder och kräva ut sådana betalningar även för det fall personen i fråga utvisats ur arbetslandet.

Rent administrativt stipulerar sanktionsdirektivet, utöver det som diskuteras ovan med koppling till den kontraktuella relationen mellan arbetsgivaren och den irreguljära arbetstagaren, en rad utökade krav på medlemsstaternas arbetsgivare. Enligt artikel 4 i direktivet

skall arbetsgivaren innan anställning påbörjas kräva att tredjelandsmedborgaren uppvisar ett giltigt uppehållstillstånd. Arbetsgivaren skall även spara en sådan dokumentation i vart fall under den tid anställningen pågår. Den svenska Sanktionsutredningen föreslår att skyldigheten ska gälla inte bara handlingar som utvisar uppehållstillstånd utan även arbetstillstånd och omfatta en period som sträcker sig till och med sex månader efter det att anställningen upphört. Eftersom det finns en inte helt obetydlig risk för att personer med utländskt ursprung kan komma att under diskriminerande former sorteras bort av arbetsgivare som ser en börda i dessa bestämmelser, eller en risk i ansvaret för dokumentationen, föreslås av utredningen att Migrationsverket samråder med Diskrimineringsombudsmannen vid framtagande av tillämpningsanvisningar. Varken sanktionsdirektivet eller den svenska utredningen kräver att skyldigheterna kompletteras med någon direkt sanktion. Däremot är det rimligt att anta att brister i dokumentationen kan få stort genomslag för arbetsgivares möjlighet att ursäcka (exculpera) sig i relation till de straffrättsliga och administrativa sanktioner som stadgas i andra delar av regleringen.

Det finns även ytterligare administrativa sanktioner gentemot arbetsgivare som anställer i strid med migrationsreglerna, exempelvis i art. 7 i sanktionsdirektivet vari stadgas bland annat om begränsningar i möjligheterna att medverka i offentlig upphandling samt återbetalning av offentligt ekonomiskt stöd.

## Ordinarie arbetsrättsliga regler och irreguljära migranter

Huruvida irreguljära migrerande arbetstagare kan rikta arbetsrättsliga krav på sina arbetsgivare har diskuterats i olika sammanhang och svaret är inte alldeles självklart. Sanktionsdirektivet skapar i viss utsträckning klarhet i förhållandena genom att stadga om vissa speciella rättigheter och presumtioner, framförallt rörande ersättning för utfört arbete.

För det första stadgar direktivet som vi just behandlat att arbetsgivaren har en skyldighet att ersätta arbetstagaren för inestående

lön avseende utfört arbete. Att en arbetstagare även oberoende av anställningens rättsliga status kan kräva skälig ersättning för sin prestation är enligt min uppfattning tämligen okontroversiellt, eftersom motsatsen skulle medföra att hela risken för betalningens genomförande placeras på arbetstagaren och att arbetsgivaren således skulle hamna i en (ännu) bättre position gentemot arbetstagaren. Samtidigt finns det en viss osäkerhet kring betydelsen av anställningsavtalet baserat på det faktum att arbetstagaren saknar tillstånd att utföra arbetet och arbetsgivaren och arbetstagaren kan bli föremål för straffrättsliga åtgärder med anledning av kontraktet. Ett avtal om anställning kan ingås såväl muntligt som skriftligt, men de rättsliga konsekvenserna påverkas i fråga om papperslösas arbete av att arbetet bedrivs utan arbetstillstånd.

Teoretiskt är det fullt rimligt att argumentera för att ett avtal om arbete utan arbetstillstånd ska anses ogiltigt och att prestationerna enligt avtalet, arbete respektive lön och ersättningar, inte bör omgärdas av rättsordningens skydd med följd att den enskilda arbetstagaren i dessa fall helt skulle sakna rättsliga möjligheter att rikta anspråk på arbetsgivaren, inte bara *de facto* utan även *de jure*. Det här är något vi känner igen från ogiltighetsdiskussionerna och begreppet *pactum turpe* i den allmänna kontraktsrätten. Det finns domar från andra rättsordningar som bekräftar uppfattningen om ogiltighet samtidigt som det finns andra domar, särskilt från USA, som pekar på motsatsen. Det är enligt min uppfattning (och även den statliga utredningens) angeläget att redan innan direktivets implementering avfärda diskussionen om ogiltighet eftersom den i sig både bidrar till exploatering av papperslösa och verkar kontraproduktivt i relation till begränsningen av den låglönekonkurrens som irreguljärt arbete utgör. Mot bakgrund av sanktionsdirektivets regler om efterhandsbetalningar och presumtioner för en viss lönenivå (se ovan) och anvisningar om en viss anställningstid (minst tre månader) kan vi för framtiden bortse från frågan om ogiltighet i denna form. Direktivet preciserar en rad rättigheter för de irreguljära arbetstagarna gentemot arbetsgivarna och ger härigenom ett erkännande av deras kontraktuella relation. Detta kan i bästa fall fungera som en meningsfull motvikt vid exploatering av irreguljära arbetstagare, i vart fall i efterhand.



Det rättsliga materialet i såväl Sverige som i andra länder ger vid handen att den som arbetar utan arbetstillstånd inte utan vidare kan göra anspråk på arbetsrättsliga regler och alltså inte kan kräva av arbetsgivaren, inom ramen för det irreguljära anställningskontraktet, att anställningen skall fortsätta i strid med migrationsrätten. Arbetsrättens grundläggande skyddsfunktioner som anställningsskydd, diskrimineringsförbud och arbetsmiljörätt kan alltså inte hur som helst appliceras på irreguljära arbetstagare, även om det finns goda skäl för att i vart fall tillämpa en betydande del av dessa regler även på denna arbetstagarkategori. Det finns nyanser som är viktiga att notera. Ett arbetstagarkrav på att en illegal anställning ska förlängas eller permanentas under åberopande av anställningsskyddslagstiftningen saknar rättsligt stöd, vilket framgår av Arbetsdomstolens dom 1979 nr 90. Domen är i sig inte särskilt kontroversiell. Ett ogiltigförklarande av en rättshandling med konsekvensen att ena parten tvingas att begå straffbara handlingar kan inte rimligen upprätthållas av rättsordningen. En otillåten anställning kan alltså inte rehabiliteras (här närmast ”återupprättas”) efter att en osaklig eller diskriminerande uppsägning förklarats ogiltig. Mot denna bakgrund kan vi alltså i princip lägga undan anställningsskyddsreglerna från tillämpning på irreguljära migranter – i vart fall i förhållanden till att förlänga eller fortsätta anställningen.

Avseende andra arbetsrättsliga regler är tillämpbarheten emellertid i stora delar den omvända. Exempelvis bör den svenska arbetsmiljölagens regler, som inte är beroende av en kontinuerlig eller fortsatt anställning för att etablera arbetsmiljöansvar för arbetsgivaren, som jag ser det, kunna tillämpas i princip fullt ut gentemot arbetsgivare oberoende av om arbetstagarna är irreguljära eller reguljära. Det kontinuerliga arbetsmiljöansvaret med sikte på uppföljning, åtgärd, information m.m. från arbetsgivaren sida, kan tillämpas även i dessa anställningsförhållanden. För det fall att en irreguljär arbetstagare skadas på arbetsplatsen efter arbetsgivarens försumligheter avseende arbetsmiljön bör även frågan om ett eventuellt arbetsmiljöbrott kunna väckas i vanlig ordning. Det gäller andra delar av den hårda kärnan av arbetsrelaterade rättigheter, framförallt arbetstids- och semesterrätter, men också diskrimineringsrätten. Detsamma gäller

även avseende de grundläggande fackliga rättigheterna, rättigheter som bland annat följer av svenska åtaganden enligt internationell rätt. Rätten att organisera sig och verka fackligt är väl etablerad inom den internationella rätten (se vidare art. 23 i FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna 1948 och art. 11 (2) Europakonventionen för mänskliga rättigheter). Dessa rättigheter tillkommer arbetstagare oberoende av deras migrationsrättsliga status och kan också återfinnas i den svenska regeringsformen.

En särskild fråga med viss koppling till arbetsmiljöansvar är arbetsskadeersättning. Den ordinarie svenska arbetsskadeersättningen har, såvitt jag vet, inte i något fall utgått för irreguljärt anställda arbetsskadade, vilket emellertid är fallet med ersättning enligt ett par privata branschreglerade arbetsskadeförsäkringar, även om det rör sig om enstaka rapporterade fall. I relation till lagstiftningen förefaller alltså ersättningen vara knuten till ett "vitt" arbete, medan i vart fall ett par privata försäkringsbolag gjort en annan bedömning.

## Åtgärder mot irreguljärt arbete – konsekvenser av rättslig reglering

Det är enkelt att enas om att omfattande irreguljärt arbete under otrygga och rättsosäkra förhållanden där exploatering av människors beroende och utsatta ställning i såväl arbetssituationen som i samband med resor eller flykt till EU är ett omfattande problem. Vilka åtgärder som bör vidtas och vilket rättsligt skydd som ska tillerkännas papperslösa är däremot svårare att hitta någon gemensam uppfattning om. En initial uppfattning som jag tror att jag delar med många andra rörande ökade gränskontroller vid EU:s yttre gränser för med sig mycket bekymmersamma konsekvenser i form av ökad människosmuggling, ökade risker för de personer som migrerar och ökad organiserad brottslighet med anknytning till sådan människosmuggling. Även om det rättsliga läget kring själva människosmugglingen är förhållandevis okomplicerat uppstår en rad andra frågor av främst moralisk-politisk karaktär som i slutändan också får betydelse för rättssystemet. Eftersom människor uppenbarligen dör i Medel-

havet, utanför Kanarieöarnas kust, inträngda i lastbilar från Kina och i ökenområden mellan Mexico och Texas måste vi inse att gränskontrollerna även har ett mänskligt pris. Det är ett pris som i första hand de enskilda migranterna får betala men i andra hand även vi övriga samhällsmedborgare som tvingas in i en förråande bild av arbetskraftsmigration och som någonstans formas av bilden av ”de andra” i relation till ”oss själva”. Priset i människoliv är självfallet omöjligt att mäta, men de effekter hanteringen med hårdare gränskontroll får för oss andra skall inte heller underskattas – även om även dessa är svåra att mäta. Mot denna bakgrund ser jag inte att en ytterligare utveckling i denna riktning är hållbar.

I stället finns det anledning att fokusera ett par faktorer som, enligt min bedömning, måste få stort genomslag vid utformningen av de rättsliga lösningarna.

*För det första* måste vi förstå eller i vart fall förhålla oss till de betydande inkomstskillnader som finns mellan sändar- och mottagarländer. I själva verket är det här den mest grundläggande och samtidigt mest svårhanterliga frågan av alla och själva drivkraften bakom den omfattande migrationen. *För det andra* är det av stor betydelse att vi förstår den nationella arbetsmarknadens dynamik i förhållande till lönebildning och reglering av villkor. Den effekt irreguljärt arbete får i form av låglönekonkurrens kan, men måste inte med nödvändighet, undantränga reguljärt arbete. *För det tredje*, vilket på ett mänskligt och socialt plan är det viktigaste, måste vi skapa system där vi i mottagarländerna kan möta blicken hos de personer som söker sig till våra länder och samtidigt kunna se oss själva i spegeln och leva med det vi ser. Gränskontroller som driver människor i döden eller arbetsförhållanden på arbetsmarknadens skuggsida som utsätter dem för allvarlig fara under usla och osäkra förhållanden skadar inte bara dessa människor utan även oss andra och kan i förlängningen antas verka förråande på hela samhället. Det finns inte någon motsättning mellan dessa tre problemområden, däremot finns det anledning att återvända till dem vid analysen av de åtgärder som diskuterats tidigare i kapitlet.

Ett överordnat och samtidigt högst svåruppnått mål för att motverka den papperslösa migrationen är att minska de ekonomiska

skillnaderna mellan arbete i sändar- respektive mottagarländer. Det här är självfallet inte någon enkel policyfråga, tvärtom är det en av de största utmaningarna i vår tid. Genom att skapa större kunskap kring, och respekt för, internationella arbetsrättsliga regleringar och implementering och efterföljd av sådana i sändarländer (jag tänker på en rad ILO-konventioner om arbetsmiljö och andra villkor) kan man förvänta sig att nå en bit på vägen. Ur ett mottagarlandsperspektiv kan vi genom att exempelvis förstärka bolagsstyrningen i dessa avseenden hos internationella företag och upphandlare, på sikt motverka incitamenten i sändarländerna att migrera, i vart fall till exploaterande arbetsförhållanden i mottagarländer.

Det förekommer åtskilliga anekdotiska redogörelser för omfattande utnyttjande av irreguljära migrerande arbetstagare. I Sverige såväl som i andra länder är lägre ersättningsnivåer, utan kostsamt socialt skydd, en uppenbar drivkraft för de arbetsgivare som väljer att rekrytera irreguljära arbetstagare. Det är, som exempelvis Bernard Ryan konstaterar från en brittisk synvinkel, rimligt att anta att svaga arbetsmarknadsregleringar och bristande kontroll eller insyn från utomstående på arbetsplatserna skapar förutsättningar för sådant utnyttjande. Ryan menar att bristande och delvis splittrad kontroll från myndigheternas sida i kombination med ett minskande fackligt inflytande sammantaget lämnar fältet relativt öppet för mindre nogräknade arbetsgivare att erbjuda irreguljär arbetskraft avsevärt sämre anställningsvillkor, både vad gäller lön, semester och arbetstid. Från ett svenskt perspektiv är denna diskussion intressant. Där den brittiska fackliga organisationsgraden ligger omkring 17 procent i privat sektor är den svenska alltså omkring 60–70 procent. Merparten andra EU-länder placerar sig någonstans mellan det svenska och det brittiska exemplet. Möjligheterna för svenska fackliga organisationer att få en någorlunda god inblick i de anställningsförhållanden som förekommer på svenska arbetsplatser är relativt sett bra. Genom den allmänna informationsskyldigheten och förhandlingsskyldigheten enligt medbestämmandelagen (MBL) tillkommer det dessutom en utökad facklig förhandlings- eller kontrollfunktion, som inte är enkel att etablera genom myndigheters mer randomiserade och tillfälliga kontroller av privata verksamheter.

Ett upprätthållande av goda arbetsvillkor för irreguljära arbetstagare förenar en rad betydelsefulla syften. För det första begränsar det exploateringen av den enskilda irreguljära arbetstagaren, för det andra motverkar det låglönekonkurrensen gentemot inhemsk arbetskraft och för det tredje medför goda – och för arbetsgivaren kostsamma – villkor för de irreguljära arbetstagarna att intresset att rekrytera irreguljärt minskar. Det sistnämnda kan tänkas medföra en minskad migrantström, i vart fall på sikt. En sådan utveckling kan förvisso motverkas av att inkomstskillnaderna mellan sändar- och mottagarländer för dem som faktiskt får anställning blir ännu större. De rättigheter sanktionsdirektivet etablerar svarar mot detta genom att skapa skyldigheter för arbetsgivare som sysselsätter irreguljära migranter att ersätta dessa med lön motsvarande den inhemska kollektivavtalade (eller motsvarande) nivån under en presumtion av tre månader. Genom att på detta sätt göra det mer riskfyllt och härigenom dyrare att anställa irreguljärt motverkas, är det tänkt, efterfrågan på sådant arbete.

Det är emellertid uppenbart att det inte endast är låga ersättningsnivåer för utfört arbete utan också ett lägre och härigenom billigare socialt skydd i fråga om arbetsmiljö, försäkringar och arbetstid som, tillsammans med underlåtenheten att betala skatt och arbetsgivaravgifter för irreguljär arbetskraft, som skapar efterfrågan på sådan arbetskraft. Även, eller kanske särskilt, på detta område kan ett starkt facklig engagemang i kombination med de fackliga kontrollfunktioner som redan rymms i befintlig lagstiftning och kollektivavtal vara av stor betydelse. I Sverige har TCO och en rad andra fackliga organisationer genom *Fackligt centrum för papperslösa* ([www.fcfp.se](http://www.fcfp.se)) tagit ett initiativ kring hanteringen av papperslösa som är värt att följa. Den pågående interna fackliga diskussionen om låglönekonkurrens från EU-respektive tredjelandsmedborgare behöver härutöver kompletteras med perspektiv också på papperslösas situation – särskilt eftersom den här irreguljära utmaningen mot reguljärt, traditionellt, arbete inte är helt enkel att hantera ("needed, not wanted", som vi talade om inledningsvis).

På arbetsplatser där det saknas kollektivavtal är förhållandena särskilt bekymmersamma. Här är det fackliga mandatet avsevärt mindre

och möjligheter saknas att kontrollera exempelvis vilka underentreprenörer arbetsgivaren anlitar. Det kan finnas anledning att tro att en betydande del av de arbetsgivare som anlitar irreguljära migranter eller underentreprenörer med sådana arbetstagare saknar kollektivavtal och facklig dialog.

Offentliga kontrollfunktioner genom myndigheters arbete behöver alltså etableras eller upprätthållas för framtiden, något som också diskuteras i sanktionsdirektivet. Frågorna som rör låglönekonkurrens från irreguljära migranter är särskilt viktiga i kristider när andra delar av arbetsmarknaden är under hårt tryck och priset på ordinarie arbete kan förväntas sjunka. Samtidigt som särskilt de sydliga EU-länderna reser omfattande hinder för migranter som söker sig till unionen förefaller acceptansen av irreguljärt arbete vara större i dessa länder. Här är det möjligt att spåra en skiljelinje mellan medlemsländerna. Att det i kristider höjs röster för strävare villkor och hårdare gränskontroller är föga förvånande och är ett politiskt faktum, mer än ett arbetsmarknadsekonomiskt, som Europas ledare måste förhålla sig till. Genom att implementera och efterleva sanktionsdirektivet och härigenom söka jämna ut de konkurrensfördelar irreguljära migranter har inom främst lågkvalificerade yrken i relation till inhemsk, dyrare, arbetskraft är det möjligt att skapa en ökad sammanhållning på den europeiska arbetsmarknaden. Samtidigt måste man ha klart för sig att det i första hand är i samband med att myndigheterna uppmärksammar missförhållanden med irreguljära migration – och personer blir föremål för migrationsprocessuella åtgärder, såsom avvísning – som genomslaget för direktivet blir som tydligast.

Ett alternativ eller komplement till utökade arbetsplatskontroller kan vara att tydliggöra, förstärka eller rent av etablera rättigheter som följer av att ingå ett anställningsförhållande, även om arbetstagaren invandrat irreguljärt och arbetar i landet utan arbetstillstånd. Det anställningsförhållande som ingåtts bör, som behandlas ovan, även om det ingåtts i strid med mottagarlandets lagar, etablera vissa rättigheter och skyldigheter mellan avtalsparterna, alltså arbetsgivaren och arbetstagaren. Att ingå avtal handlar om relationer, om möten och lojalitet, och genom det irreguljära anställningsavtalet uppkommer en bindning som kan relateras till traditionella avtalsrättsliga termer.

Samtidigt är just anställningsavtal av lagstiftningen särskilt reglerade i syfte att utjämna de ojämlika maktförhållandena mellan arbetsgivare och arbetstagare, *master and servant*. Givet den särskilt utsatta position irreguljära arbetstagare har gentemot sina arbetsgivare är det av stor vikt att betona kontraktet med viss blick på just den sociala aspekten av anställningskontraktet. Att helt förvägra irreguljära migranter ett rättsligt skydd under kontraktsrätten och arbetsrätten vore kontraproduktivt i relation till vad lagstiftaren vill uppnå i form av motverkande av låglönekonkurrens och exploatering. Samtidigt vore det också, enligt min uppfattning, ett orättfärdigt gynnande av de mindre nogräknade arbetsgivare som anlitar och anställer personer utan arbetstillstånd. Det vore också kontraproduktivt i den mening- en att det ytterligare förstärker skillnaderna mellan reguljärt arbete – vars villkor formas av arbetsmarknadens dynamik och den relativa balansen mellan arbetsmarknadens parter – och irreguljärt arbete där detta system är helt åsidosatt.

## Stärkta rättigheter för papperslösa arbetstagare gynnar EU:s gemensamma arbetsmarknad

Inom EU och i många andra rikare delar av världen är frågan hur samhället skall reglera irreguljär arbetskraftsmigration aktuell och bekymmersam. Även om det finns otillräckligt underlag för att fastställa vilka effekter sådan migration – och sådan reglering – har på mottagarländernas arbetsmarknader har de flesta, om inte alla, aktuella länder vidtagit rättsliga åtgärder i syfte att begränsa utrymmet för irreguljär arbetskraftsmigration. De åtgärder som aktualiserats är främst strängare gränskontroll vid inresa, reglering och ökad kontroll av personer som arbetar och deras arbetsgivare samt, särskilt i södra EU, regulariseringsprogram i syfte att omvandla ”svart” arbete till ”vitt”. Ingen av de här åtgärderna, varken ensamma eller tillsammans, kan vidtas utan invändningar.

Genom EU:s sanktionsdirektiv 2009/52/EG etableras en serie förhållanden som är av betydelse för utvecklingen på området. Irreguljära

migrerande arbetstagare får genom den lagstiftning som implementerar direktivet förstärkta rättigheter i relation till sina arbetsgivare, i vart fall med avseende på inestående lön och andra ersättningar. Sanktioner av straffrättslig och administrativ art införs, för det fall det inte redan finns i medlemsländerna, för arbetsgivare som bryter mot förbudet att anställa migranter i strid med migrationsrätten. Genom reglerna ökar riskerna med att anställa irreguljära migranter och, särskilt genom efterhandsbetalningar i enlighet med vissa presumerade villkor, utjämnas skillnader mellan irreguljära migrerande arbetstagare och villkoren på den ordinarie arbetsmarknaden något. Samtidigt förändrar den nya lagstiftningen inte de negativa konsekvenserna av den skarpa gränskontrollen och angriper heller inte den grundläggande frågan om utjämnande av villkor mellan sändar- och mottagarländer även om regleringen i direktivet genom införandet av tydligare krav på ersättning till irreguljära arbetstagare i någon mån kan sägas förstärka möjligheterna till remitteringar tillbaka till sändarländerna (se vidare Lisa Pellings kapitel i denna bok).

Att i vart fall vissa delar av den irreguljära migrationen skapar orimliga risker för mänskligt lidande är uppenbart. Det faktum att vi ändå i praktiken låter denna riskfyllda hantering pågå eller kanske snarare ser mellan fingrarna på hanteringen kan nog bäst förklaras av att de flesta av oss aldrig exponeras för det lidande och de risker det medför, annat än i form av korta utsnitt i medierapporteringen, såsom det från Morecambe Bay i Storbritannien. I annat fall skulle många av oss ha svårt att stålsätta oss och det är någonstans här, i gränslandet mellan viljan att se och att slippa se, vi kan krävas på ett större ansvar. I den stundtals häftiga debatten om papperslösas rätt till sjukvård som rasade i Sverige för ett par tre år sedan uttryckte DN-skribenten Maciej Zaremba, fritt tolkat, att *vi inte kan rädda alla i hela världen, det kan ingen, men att vi, som människor, måste kunna möta blicken hos den som söker vår blick*. De rättsliga strukturerna bör stödja ett sådant möte av mänsklighet även om det i värsta fall skulle kunna vara rättsligt inkonsekvent eller rent av kontraproduktivt – vilket sannolikt är fallet med exempelvis återkommande regulariseringsprogram. Människor ska inte behöva utsättas för risken att drunkna i Medelhavet eller gå under i ökensolen för att kunna skapa sig en



bättre tillvaro. Vål på plats måste rättigheter i relation till framförallt arbetsgivare etableras så att frukterna av anställningen kan tillförsäkras även den irreguljära arbetstagaren.

Att skapa en enkel lösning på den här problematiken är emellertid inte möjligt. EU-direktivet om sanktioner mot arbetsgivare är ett steg i en sådan riktning. Genom att lyfta upp frågan på ett EU-rättsligt plan kan denna del av migrationspolitiken komma att sättas i ett större sammanhang, där övergripande perspektiv kring rörlighet inom EU och från tredjeland, bättre kan hanteras. Rörlighet över nationsgränser, särskilt från sändarländer med lägre lönenivåer till mottagarländer med högre, är en politisk och ekonomisk ambition som gärna ger upphov till invändningar från individuella, gruppvisa eller nationsvisa egenintressen. De regulariseringsprogram och andra nationella åtgärder som diskuteras inledningsvis i kapitlet ger en bild av den mångfald problematiken rymmer. Ett gemensamt EU-ramverk kan motverka sådana strömningar och bidra till att upprätta rättigheter för papperslösa, utan att uppmuntra till irreguljär migration.

En gemensam reglering och tillämpning utmanas av en rad faktorer. Utöver de uppenbara skillnaderna i medlemsländernas arbetsmarknadsmodeller är de främsta av dessa faktorer de olika inställningar medlemsländerna tycks ha till exempelvis regulariseringsprogram och fysisk bevakning av de yttre gränserna. Även om det finns spår av intresse för regularisering i framförallt nordeuropeisk debatt förefaller det väldigt avlägset att tro att sådana åtgärder skulle komma att genomföras av de nordliga medlemsländernas regeringar. Ett alternativ skulle kunna vara att införa en gemensam EU-rättslig reglering kring regulariseringsprogram. Även om sådana åtgärder skulle underlätta för de personer som redan vistas och arbetar illegalt i EU finns det inget stöd för att tro att sådana åtgärder skulle minska framtida tillströmning av tredjelandsmedborgare utan arbetstillstånd – tvärtom. Dessutom finns redan i dagsläget ett uttalat motstånd från länder som Storbritannien, Danmark och Irland mot ett alltför långtgående EU-samarbete inom migrationsområdet. Dessa tre länder avser, mot denna bakgrund, för övrigt heller inte att genomföra sanktionsdirektivet i sin nationella rätt. Såväl arbetsmarknadsfrågor som migrationsfrågor är komplicerade områden där

medlemsländernas olika intressen och politiska agendor är särskilt svåra att omsätta i gemenskapsrättsliga strukturer på EU-nivå.

Min tolkning av egen och andras forskning på området är att EU-länderna (inklusive Sverige) skyndsamt borde genomföra sanktionsdirektivet, det är en skyldighet enligt EU-rätten, samt medverka till ett adekvat EU-ramverk kring papperslösa, men att man samtidigt på nationell nivå på allvar måste inventera förutsättningarna för att skapa fungerande regleringar som balanserar rättigheter och skyldigheter och möjliggör även för papperslösa att på ett eller annat sätt få *access to justice*. Migrationen till EU-området är ett gemensamt ansvar för unionen och på sikt även en framtida gemensam nytta.

Jag ser inte att en gemensam reglering av det slag som nu är aktuellt på något vis skulle hota de olika nationella arbetsmarknadsmodellerna i EU, tvärtom kan den, oavsett skillnader, medföra en förstärkning av de mer seriösa delarna av arbetsmarknaden och inkludera arbetsmarknadens parter i en vettig dialog om migration i allmänhet och irreguljär migration i synnerhet. Däremot är det uppenbart, menar jag, att de grundläggande frågorna om bemötande av papperslösa människor och hanteringen av migrantströmmar till unionen inte får slutgiltiga svar bara för att sådana regler införs i EU. I själva verket kan dessa nya regler tänkas utgöra ett första steg på vägen mot en rimligare hantering. I direktivets kölvatten pågår en nödvändig, men mödosam anpassning utifrån medlemsländernas olika arbetsmarknadsmodeller. En rad medlemsländer har under 2011 justerat sin lagstiftning i syfte att möta kraven i direktivet. Förseningar i medlemsländernas implementering av direktivet (såsom i Sverige) är inte överraskande utan avspeglar den mängd svårigheter som är förenade med att reglera arbetsmarknadens bakgård.

## Källor och litteratur

Litteraturen om papperslös migration, förhållanden till den ordinarie arbetskraften och effekten av och omständigheterna kring regulariseringsprogram är i påtaglig tillväxt. Med anledning av EU:s sanktionsdirektiv (2009/52/EG) och de EU-rättsliga förändringar denna

lagstiftning medför har det europeiska perspektivet kommit något mer i centrum för debatt och forskning.

Bland övergripande arbeten som diskuterar papperslös migration och policies häromkring kan nämnas "Policy Responses to Unauthorized or Irregular Workers" (*Intereconomics* 39:1, 2004) av Philip Martin, ordförande i *University of California Comparative Immigration and Integration Program* i USA och "The Why, When, and Wow of Immigration Amnesties" (*Journal of Population Economics* 24:1, 2011) av Gill S. Epstein och Avi Weiss, båda verksamma vid Department of Economics vid Bar-Ilan University, Israel. Örn B. Bodvarsson och Henrik Van den Berg diskuterar i boken *The Economics of Immigration* (Berlin: Springer Verlag, 2009), särskilt i kapitel 11, irreguljär migration. Philip Marfleet vid University of East London, och David L. Blustein vid Boston College, Massachusetts, USA, diskuterar i artikeln "Needed Not Wanted?: An Interdisciplinary Examination of the Work-Related Challenges Faced by Irregular Migrants" (*Journal of Vocational Behavior* 78:3, 2011) utifrån ett individualiserat perspektiv irreguljära migranternas ställning och föreslår humanare hantering av denna grupp baserat på sådana individuella perspektiv. Genom att se människan – inte statistiken – antyds här att en ökad förståelse för levnadsförhållandena för migranterna skapas bland mottagarländernas befolkningar. Ett intressant arbete som behandlar irreguljära migranternas låglönekonkurrens är Alessandra Venturinis arbete "Do Illegal Migrants Compete with National Workers?" (*Intereconomics* 39:1, 2004). Här problematiserar författaren konkurrens med reguljärt arbete utfört av mottagarlandets medborgare, men också svart arbete som denna grupp utför. Ett angeläget arbete kring framväxten av juridiska system för kontroll är Bernard Ryans artikel "The Evolving Legal Regime on Unauthorized Work by Migrants in Britain", (*Comparative Labor Law & Policy Journal* 27, 2005–2006).

I den diskussion som börjar utvecklas kring sanktionsdirektivet 2009/52/EG och den framtida europeiska utvecklingen kan särskilt nämnas "The Privatization of Control over Labour Migration in the Netherlands: In Whose Interest?" (*European Journal of Migration and Law* 13:2, 2011), av den nederländska juristen Tesseltje de Lange vid juridiska fakulteten i Amsterdam.

Den svenska regeringens utredning om implementeringen av sanktionsdirektivet *EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare* (SOU 2010:63, även kallad Sanktionsutredningen) behandlar på ett ingående sätt åtskilliga av de frågor som en implementering aktualiserar. På en rad punkter finner utredningen att den svenska lagstiftningen redan uppfyller kraven i direktivet, men på andra områden, såsom arbetsgivarens ansvar för utestående ersättning till den irreguljära arbetstagaren, presumtion för överenskommen ersättning och ansvar för underentreprenörer, föreslås införande av nya lagregler. Värde att notera är även kritik från olika ingångsvinklar avgiven i remissvar från Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet (diarienum: Ju2010/7476/EMA) respektive Svenskt Näringsliv. Det första remissvaret efterlyser tydligare och mer uttömmande lagreglering kring papperslösa rättigheter medan det andra betonar vikten av att inte överimplementera direktivet.

Det finns inte särskilt många svenska rättsfall som behandlar frågorna om irreguljära migranternas ställning på arbetsmarknaden, men i Arbetsdomstolens dom AD 1979 nr 90 fastställs i alla fall att anställning utan arbetstillstånd inte kan förlängas genom återopande av anställningsskyddslagen (LAS). I Sverige saknas rättspraxis som diskuterar tillämpning av andra arbetsrättsliga lagar, såsom diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen, men det framhålls bland annat i Sanktionsutredningen (SOU 2010:63) och i min egen artikel "The Employment Contract Revisited. Undocumented Migrant Workers and the Intersection between International Standards, Immigration Policy and Employment Law" (*European Journal of Migration and Law* 12:2, 2010) att den grundläggande kärnan av rättigheter, arbetsmiljö, semester rätt men också fackliga rättigheter och diskrimineringsrätten, ska kunna tillämpas oberoende av arbetstillstånd. Det sistnämnda motsägs delvis av det brittiska fallet från Court of Appeal, *Vakante v. Addey & Stanhope School* [2004] 4 All ER 1056, där diskrimineringsrätten inte ansågs tillämplig då arbetstagare medvetet misslett arbetsgivaren om huruvida anställningen krävde arbetstillstånd. För en koppling till mänskliga rättigheter, se även lundaprofessorn Gregor Nolls artikel "Why Human Rights Fail to Protect Undocumented Migrants" (*European Journal of Migration and Law* 12:2, 2010).

# Migration och utveckling – målkonflikter och motsättningar i försöken att skapa en sammanhållen EU-politik

av Lisa Pelling

Det är lätt att teckna kontraster mellan EU:s utvecklingspolitik och unionens migrationspolitik. Å ena sidan de stolta målsättningarna i utvecklingspolitiken: EU ska bidra till fattigdomsbekämpning, stärka respekten för de mänskliga rättigheterna och sprida demokrati. Å andra sidan den brutala verklighet som möter människor från utvecklingsländer när de försöker ta sig över EU:s taggtrådsförsedda gränser. Miljarder i utvecklingsbistånd gör EU till världens största biståndsgivare, samtidigt som unionen investerar enorma och växande summor i patrullbåtar, gränsvakter och viseringsdatabaser för att hindra människor från utvecklingsländer att ta sig in i Europa. Världssamvetet, det goda EU, kontrasteras mot ”Fästning Europa”.

Det här kapitlet handlar om de målkonflikter och motsättningar som finns i EU:s gemensamma politik för att förverkliga migrationens potential att bidra till utveckling. Utveckling definierar jag här som fattigdomsminskning i länder som enligt OECD:s biståndskommitté kvalificerar för statligt utvecklingsbistånd (så kallade DAC-länder). I kapitlet lyfter jag fram centrala rön från forskningen om sambandet mellan migration och utveckling. Utifrån dem analyseras också EU:s politik på området. Två övergripande frågor ställs: Hur ändamålsenliga har de mängder av initiativ och åtgärder som EU vidtagit under de senaste åren varit när det gäller att förverkliga migrationens potential att bidra till utveckling? Och är det möjligt för EU:s

medlemsländer att, mot bakgrund av den nu pågående ekonomiska krisen, enas om en mer sammanhållen och ambitiös politik för migration och utveckling än den som hittills har bedrivits?

Det har inte alltid ansetts självklart att migration kan bidra till utveckling. Jag inleder därför med en kort genomgång av den debatt som förts inom forskningen sedan den så kallade beroendeskolan på 1970-talet dömde ut migration som en form av utsugning, fram till dagens diskurs där migration, av bland andra forskaren Devesh Kapur, lyfts fram som det nya utvecklingsmantrat. Den historiska tillbakablickens följs av tre avsnitt som redovisar några av de senaste forskningsrönen på området. Löpande analyseras här hur EU:s politik för att förverkliga migrationens potential att bidra till utveckling överensstämmer med dessa rön. De första två avsnitten behandlar ”upptäckter” inom forskningen som på ett avgörande sätt bidragit till att synen på sambandet mellan migration och utveckling förändrats från negativ till positiv. Den första upptäckten handlar om betydelsen av de pengar som migranter skickar hem till sina ursprungsländer, så kallade remitteringar, och remitteringars potential att bidra till utveckling. Den andra upptäckten är att kunskapsflykt eller ”brain drain” kan vändas till ”brain gain” – ett positivt kunskapsflöde till utvecklingsländerna. Det tredje avsnittet ägnas åt den potential för utveckling som finns i så kallade transnationella migrationskorridorer. Sist i kapitlet gör jag några reflexioner över vilka konsekvenser motsättningarna i EU:s politik för migration och utveckling kan få för utvecklingsländerna och för den europeiska sammanhållningen i framtiden.

## Migration: från utsugning till utveckling

Migrationsforskaren Hein de Haas beskriver i en ofta citerad artikel från 2010 hur debatten kring migration och utveckling har slagit fram och tillbaka som en pendel under de senaste årtiondena. Under de årtionden som präglades av omfattande migration av ”gästarbetare” från länder som Marocko, Turkiet och Jugoslavien till Europa dominerade ett positivt synsätt. Nestorn inom migrationsforskningen,

Stephen Castles, menar i en artikel från 2008 att det var övertygelsen om att utvandring kunde användas som ett sätt att sänka överskottet på arbetskraft och samtidigt dra till sig kapital i form av remitteringar från emigranterna, som gjorde att regeringarna i länder som Marocko, Turkiet och Filippinerna uppmuntrade sina medborgare att migrera.

Utvecklingsoptimismen på 1950- och 60-talen ersattes på 1970-talet av en neo-marxistiskt inspirerad pessimism kring migrationens möjligheter att bidra till utveckling. De mest pessimistiska forskarna argumenterade för att migration från de fattiga utvecklingsländerna i syd till de rika länderna i norr innebar en form av utsugning. Det var inte bara det att migration inte kunde bidra till utveckling: migration kunde också vara en orsak till fortsatt underutveckling.

Genom migrationen förlorade utvecklingsländerna nämligen delar av sin kanske viktigaste resurs: sina mest företagsamma, initiativrika och ofta bäst utbildade invånare. "Brain drain" började användas som ett begrepp för att beskriva den dränering på mänskliga resurser som man menade att internationell migration kunde leda till.

Migrationen ansågs dessutom skapa ett osunt beroende av de pengar som emigranterna skickade hem. Dessa remitteringar investerades inte i utveckling, argumenterade man, utan slösades bort på kortsiktig, inflationsdrivande konsumtion. Man observerade att migranternas familjer och anhöriga gärna köpte statusprylar som TV-apparater och kylskåp för de pengar som de tog emot. Ofta handlade det om kapitalvaror som måste importeras från de industrialiserade länderna i norr. En stor del av remitteringarna verkade också användas för att finansiera släktingars migration, i vad som betraktades som en ond cirkel av migrationsberoende.

På 1990-talet och 2000-talet slog pendeln tillbaka igen, och det blev populärt inte minst bland politiker att framhäva migrationens möjligheter att bidra till utveckling. Det handlar, enligt Stephen Castles i den ovan nämnda artikeln från 2008, om en "anmärkningsvärd vändning", som har gjort att "idéer om migrationens positiva effekter nu är i centrum för politiska åtgärder".

Två upptäckter kring remitteringar bidrog till att debatten

svängde: För det första upptäckte man att de pengar som migranter skickade hem till sina familjer och samhällen i ursprungslandet vuxit till enorma belopp. De totala flödena av remitteringar visade sig vara mångdubbelt större än utvecklingsbiståndet. För det andra kunde forskare visa att det inte gick att avfärda remitteringarnas betydelse med argumentet att de användes för kortsiktig konsumtion. Det är givetvis, som den norske remitteringsforskaren Jørgen Carling har påpekat, svårt att avgöra exakt hur ett extra tillskott av pengar till ett hushåll används. Men forskning under 1990-talet och början av 2000-talet kunde visa att hushåll som tog emot remitteringar investerade mer pengar i hälsa och i barnens skolgång än andra hushåll. (Se bland annat Pablo Fajnzylber och J. Humberto López genomgång från 2008 av remitteringars bidrag till utveckling i Latinamerika). Remitteringar användes alltså till vad som kunde betraktas som viktiga investeringar i mänskligt kapital.

Men hur var det med utsugningen av mänskliga resurser, ”brain drain”? Under 1990-talet bidrog ett framväxande transnationellt perspektiv inom migrationsforskningen till att uppmärksamma de starka band som migranter – ibland över flera generationer – upprätthåller med sina ursprungsländer. Migration är sällan en enkel resa från A till B. Många migranter återvänder. Några återvänder för gott, andra tillfälligt. De som återvänder har ofta med sig nya kunskaper, färdigheter och värderingar, som kan ha en positiv effekt på utvecklingen i ursprungslandet. Allt fler aktörer började argumentera för att det går att omvandla ”brain drain” till ”brain gain” genom att uppmuntra migranter att återvända. Det nya modeordet blev ”cirkulär migration”, som stod för idén att migranter kunde främja utveckling i sitt ursprungsland genom att i upprepade perioder återvända dit från de nya länder de bosatt sig i.

Sambandet mellan migration och utveckling är komplext. ”Resultaten av empiriska studier är helt klart motsägelsefulla”, sammanfattar De Haas det aktuella forskningsläget i sin artikel från 2010. Ibland verkar migration ha en positiv effekt på utveckling, i andra sammanhang är effekten den motsatta.

Om migration har en positiv eller negativ inverkan på utveckling handlar inte bara om att forskare och politiker med olika ideologiska



uppfattningar tolkar samma data på olika sätt, utan även om att verkligheten helt enkelt är heterogen. De pessimistiska och negativa spiraler som förutspår att migration leder till förstärkt underutveckling uppstår inte alltid, och de kan brytas. Samtidigt är det naivt att tro att migration utgör lösningen på alla utvecklingsproblem. Senare tids genomgångar av den empiriska litteraturen kring migration och utveckling, som till exempel Hillel Rapoport och Frédéric Docquier genomgång från 2005, gör inga deterministiska uttalanden om vad som leder till vad, utan väljer att lyfta fram migrationens *potential* att bidra till utveckling.

## Migration och utveckling i EU:s utrikespolitik

EU har tagit intryck av den internationella debatten om migration och utveckling, konstaterar de schweiziska statsvetarna Sandra Lavenex och Rahel Kunz i en artikel från 2008. I EU:s utrikespolitik beskrevs sambandet mellan migration och utveckling länge som enkelriktat: utveckling sågs som ett instrument i migrationspolitiken. Utvecklingsåtgärder skulle användas för att påverka migrationen, inte tvärtom. I centrum stod föreställningen att utveckling kan bidra till att minska strömmen av migranter som söker sig till EU. Lavenex och Kunz citerar slutsatserna från Europeiska rådets möte i Sevilla 2002:

Europeiska rådet pekar på att tätare ekonomiskt samarbete, ökad handel, utvecklingsbistånd och konfliktförebyggande åtgärder är verktyg för att främja ekonomiskt välstånd i de berörda länderna och genom detta minska de underliggande orsakerna till migrationsströmmar.

Föreställningen att utveckling leder till minskad migration är emellertid felaktig, åtminstone på kort sikt. Att flytta över internationella gränser kräver resurser som de allra fattigaste inte har tillgång till. Det återspeglas bland annat i det faktum att människor från medelinkomstländer är överrepresenterade bland EU:s invandrare. Ökad

utveckling i form av fattigdomsminskning leder till att fler får möjlighet att migrera, och därmed till att migrationsströmmarna *ökar*. Detta fenomen har kallats för en ”migration hump” (på svenska, ”migrationspuckel”), en term som lanserades av Martin och Taylor 1996 och beskriver hur migrationen till att börja med ökar med ökande utveckling, för att sedan avta.

Inom EU:s utrikespolitik är det först från och med 2005, skriver Lavenex och Kunz, som ”utveckling som ett mål i sig själv har kopplats till migrationsfrågan”. De hävdar att genombrottet för den positiva synen på migration delvis berodde på att EU tog intryck av den internationella debatten. En annan viktig förklaring var att unionen verkade ha nått vägs ände med sin ensidiga fokusering på migration som ett säkerhetsproblem. Till detta bidrog de dramatiska händelserna kring de spanska enklaverna Ceuta och Melilla i september och oktober 2005, när flera människor dog i försök att ta sig över de taggtråds- och rakbladsförsedda stängslen längs med EU:s gräns mot Afrika. Försöken att ta sig över stängslen följdes av hårdhänta deporteringar av flyktingar, som skapade ytterligare upprördhet och protester runt om i Europa.

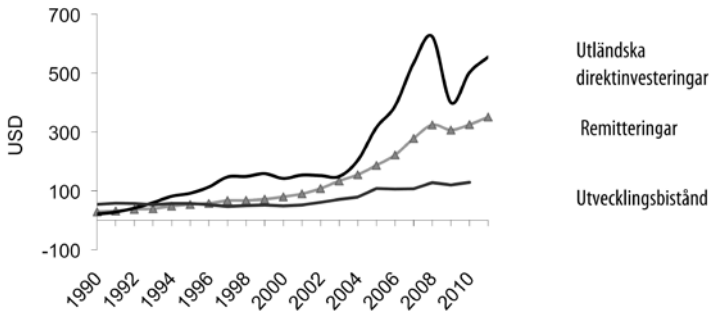
Europeiska rådet antog 2005 en övergripande strategi för migration (på engelska kallad *Global Approach to Migration*). Den övergripande strategin har sedan dess varit vägledande för EU-institutionernas arbete med migrationsfrågor i EU:s yttre förbindelser. Utgångspunkten för den övergripande strategin är att migrationens alla olika aspekter måste tas upp för att EU:s samarbete med andra länder ska bli effektivt. Att stärka sambanden mellan migration och utveckling är en av tre pelare i den övergripande strategin för migration, tillsammans med åtgärder för att underlätta laglig invandring och åtgärder för att förebygga och förhindra irreguljär migration.

År 2008 var dock Lavenex och Kunz tvungna att konstatera att EU:s institutioner ägnat mest kraft åt att förebygga och förhindra oönskad migration. De exemplifierar med de avtal om rörlighet, så kallade ”mobility partnerships”, som EU börjat utarbeta vid den tiden och som innehåller mängder av bindande krav på samarbetslandet – som krav på förstärkning av gränskontroller och krav på att återta migranter som utvisats av EU – men inga bindande åtaganden från

EU:s sida. Det är enligt Lavenex och Kunz EU-ländernas intressen av att begränsa migrationen som prioriteras, och utvecklingssamarbetet används som ett verktyg för att genomföra dessa migrationspolitiska målsättningar.

## Remitteringar – en länk mellan migration och utveckling som håller även i kristider

Summan av registrerade remitteringar till utvecklingsländerna är nästan tre gånger så stor som summan av det offentliga biståndet till dessa länder. Som Figur 1 visar tenderar remitteringar att vara betydligt stabilare inflöden än utländska direktinvesteringar. Remitteringars seghet eller motståndskraft i kristider har varit tydligt under den nu pågående ekonomiska krisen. Enligt Världsbankens enhet för migration och remitteringar sjönk de officiellt registrerade remitteringarna till utvecklingsländerna bara med 5,5 procent mellan 2008 och 2009, samtidigt som de utländska direktinvesteringarna i utvecklingsländerna sjönk med hela 40 procent.



FIGUR 1. REMITTERINGARNAS VOLYM I FÖRHÅLLANDE TILL BISTÅND OCH UTLÄNDSKA DIREKTINVESTERINGAR

Anm. Figuren visar officiellt registrerade remitteringar och officiellt bistånd. Siffrorna för 2010 är baserade på en prognos.

Källa: Mohapatra, Ratha och Silwal (2011).

År 2010 skickade migranter enligt Världsbankens beräkningar 325 miljarder dollar till utvecklingsländerna. De länder som tog emot de största summorna är Indien, Kina och Mexiko. För små länder som Tadzjikistan, Nepal, Libanon och El Salvador utgör remitteringar en mycket stor del av BNP: mellan 35 procent (Tadzjikistan) och 16 procent (El Salvador) år 2010.

Enligt EU:s statistikorgan Eurostat ökade de officiellt registrerade remitteringarna från EU med över 50 procent mellan 2004 och 2009. En del av ökningen beror på att rapporteringen har förbättrats, men en reell ökning har förmodligen också ägt rum. Enligt Eurostats beräkningar skickades remitteringar från EU till ett värde av totalt 21,5 miljarder euro till länder utanför EU år 2009. Den största remitteringskorridoren är den mellan Italien och Kina, där man beräknar att det skickades 1,5 miljarder euro år 2008. Det största totala utflödet av remitteringar skedde från Spanien. Migranter i Spanien, från länder som Colombia, Ecuador och Bolivia, står för betydande inflöden av pengar till sina hemländer. Det spanska remitteringsinstitutet Remesas.org beräknar att enbart remitteringar från bolivianska kvinnor i Spanien utgjorde 5,95 procent av Bolivias BNP år 2006.

Statistiken över remitteringar är dock mycket bristfällig. Remitteringar som skickas via informella kanaler, så som via Hawala-banker, eller kontanter som migranter tar med sig när de reser till hemlandet, finns inte med i statistiken. Ofta bygger statistiken på uppgifter från centralbanker som bara registrerar remitteringar över ett visst belopp. Världsbanken anger i 2011 års utgåva av standardverket *Migration and Remittances Factbook* att man räknar med att det totala värdet av remitteringar är ungefär femtio procent större än summan av de officiellt registrerade remitteringarna. Jag har i min forskning kring remitteringar från Sverige tvingats konstatera att Sverige har sämre statistik än många andra länder: SCB har inte publicerat någon ny statistik över remitteringar från Sverige sedan 2002. De siffror från Sverige som publiceras av IMF och Världsbanken bygger alltså på uppskattningar baserade på data från 2002. Med undantag för ett antal uppsatser på grundnivå finns det inte heller särskilt mycket forskning om omfattningen av remitteringar från Sverige. Detta illustrerar den mer generella forskningslucka som Eskil Wadensjö

noterar i bokens första kapitel: det finns betydligt mindre forskning om migrationens ekonomiska effekter i ursprungsländerna, än om dess ekonomiska effekter i mottagarländerna.

Det är inte konstigt att världens största biståndsgivare – EU och dess medlemsländer – har intresserat sig för remitteringars möjlighet att bidra till utveckling. Idag verkar forskningen vara ganska enig om att remitteringar inte är ett utvecklingspolitiskt universalmedel, men att remitteringar ger ett väsentligt bidrag till fattigdomsminskning i utvecklingsländerna. Bland de oftast citerade studierna till stöd för detta finns en artikel från 2006 där Världsbankens ekonomer John Page och Sonia Plaza går igenom evidens från ett stort antal empiriska studier, och en genomgång av IMF-ekonomen Sanjeev Gupta med flera från 2009 som bygger på empiriska studier utförda i Afrika söder om Sahara. I ett försök år 2005 att räkna på remitteringarnas effekter på fattigdomsminskningen kom John Page tillsammans med Richard H. Adams fram till att en tio-procentig ökning av remitteringarnas volym skulle sänka andelen människor som lever i fattigdom i världen med 3,5 procent.

I en artikel från 2004 analyserar den norske kulturgeografen och remitteringsforskaren Jørgen Carling olika typer av åtgärder som kan vidtas för att öka remitteringars utvecklingseffekt. En viktig åtgärd handlar om att se till att remitteringarna sätts in på banken, så att de kan användas till krediter och investeringar. Carling menar också att länder som tar emot mycket remitteringar har ett intresse av att utforma en politik för att öka sin utvandring, och försäkra sig om att människor kommer att kunna utvandra även i framtiden.

Det går att öka remitteringars utvecklingseffekt genom den här typen av åtgärder. Men om migration och det inflöde av pengar som remitteringar innebär leder till utveckling eller inte beror till syvende och sist på hur förutsättningarna för utveckling ser ut i mottagarlandet, som det brittiska biståndsorganet DfID skriver i en rapport från 2007. Om förutsättningarna för utveckling är dåliga, kan remitteringar spåda på inflationen, göda korrruption och förvärpa sociala spänningar. I länder där det finns fungerande finansiella institutioner och bra investeringsmöjligheter kan remitteringar förstärka en positiv utveckling. Men det är med remitteringar som med migration:

remitteringar kan inte själva skapa utveckling. Långsiktig och hållbar minskning av fattigdomen kräver breda utvecklingsstrategier där inkomster från remitteringar bara kan utgöra en del.

EU:s politik kring remitteringar har framförallt koncentrerat sig på två områden: att sänka transaktionskostnaderna och att förbättra användningen av remitteringar i mottagarlandet. Dessa två områden identifieras som ”två huvudområden för åtgärder kring remitteringar” i kommissionens meddelande om migration och utveckling från 2005 och har präglat EU-institutionernas arbete med remitteringar sedan dess.

De båda områdena återkommer i EU:s arbetsprogram för migrationsfrågor för 2010 till 2014, det så kallade Stockholmsprogrammet. Stockholmsprogrammet ger kommissionen i uppdrag att ge förslag på hur man kan ”göra överföringar av remitteringar effektivare, säkrare och billigare, och förbättra utvecklingseffekten av dessa överföringar”.

Forskare har pekat på flera utmaningar som EU måste hantera för att kunna göra det lättare, snabbare och säkrare att skicka remitteringar från Europa. En utmaning är att göra upp med den koppling mellan remitteringar och finansiering av terrorism som började göras efter den 11 september 2001. Rädslan för att remitteringskanaler ska användas för att skicka pengar till terrorister har i huvudsak visat sig vara obefogad. Jonas Rusten Wang konstaterar i en jämförelse från 2010 av regleringen av informella remitteringskanaler i olika europeiska länder att kampen mot terrorismen skapat ökad byråkrati som har gjort det dyrare att skicka remitteringar genom formella kanaler, samtidigt som informella transfereringsföretag fått det svårare att registrera sig formellt. En utmaning är att våga ifrågasätta de två stora multinationella transfereringsföretagen Western Union och MoneyGrams dominans på transfereringsmarknaden. Att upprätta hemsidor där migranter kan jämföra olika företags priser på pengaöverföringar (Stockholmsprogrammet föreslår en sådan portal på europeisk nivå) hjälper inte mycket om det inte finns någon konkurrens mellan företagen.

Olika EU-länder har lyckats olika bra med att reglera konkurrensen på transfereringsmarknaden. En jämförelse av kostnaderna

för att skicka remitteringar gjord av det spanska centret för remitteringsforskning Remesas.org (publicerad i februari 2009) visar att transaktionskostnaderna är avsevärt högre i Tyskland (13,1 procent) Storbritannien (11,2 procent) och Frankrike (11,0 procent) än i Spanien (8,0 procent). Sverige ingick inte i studien. Enligt Remesas.org beror de höga kostnaderna i Storbritannien på den totala avsaknaden av regleringar av branschen, vilket gör det riskabelt för större företag att investera i remitteringsmarknaden i Storbritannien. I Frankrike är enligt Remesas.org problemet det motsatta: Mycket sträng reglering av transfereringsmarknaden har lett till att enbart fyra företag hade lyckats få licens för att syssla med remitteringar i Frankrike när Remesas.org gjorde sin undersökning. Skillnaderna i avgifter verkar bestå i början av 2012. Enligt Världsbankens databas över transaktionskostnader för remitteringar måste migranter i Frankrike det tredje kvartalet 2011 betala en avgift på i genomsnitt 10,8 procent för att skicka 200 dollar till Marocko. Från Tyskland är avgiften i snitt hela 13,2 procent för att skicka samma summa till Marocko. I Spanien var motsvarande avgift bara 7,1 procent. Tyvärr finns inga uppgifter om transaktionskostnader för att skicka remitteringar från Sverige med i Världsbankens databas.

Betaltjänstdirektivet från 2007 innebar bland annat ett försök att harmonisera remitteringsmarknaden. Direktivet gör det möjligt för betalningsinstitutioner att verka inom hela EU med en enda licens, och med samma rättigheter och skyldigheter i alla länder. Betaltjänstdirektivet har kritiserats för att det inte innehåller några konkreta mål för hur många europeiska betalningsinstitutioner som bör skapas eller vilka priser dessa institutioner ska ta ut. Direktivet ska utvärderas senast i november 2012, och olika aktörer på marknaden håller som bäst på att lobba för sina intressen hos kommissionen. Den spanska remitteringsinstitutionen Remesas.org har uppmärksammat att kommissionen inte har avsatt någon budget för att hämta in synpunkter och förslag från forskare och företrädare för migranter, vilket riskerar att leda till att direktivet revideras enbart i branschens intresse.

Att sänka transaktionskostnaderna är en viktig uppgift. Men om unionen menar allvar med att vilja öka remitteringarnas utvecklings-

effekt måste den ta sig an en mycket svårare utmaning: Det uppenbart bästa sättet att öka remitteringars utvecklingseffekt är att öka volymen av remitteringar. Det handlar konkret om att ge fler människor från utvecklingsländer möjlighet att arbeta inom EU, och om att ge de migranter som arbetar i unionen bättre betalt. Det handlar mindre om reglering av finansmarknader och skattefinansierade biståndsinsatser, och mer om att synliggöra remitteringarnas avsändare: de miljontals migrantarbetare som är EU:s viktigaste biståndsarbetare.

Migrantarbetare har svårare att ställa krav på vettiga löner och rimliga arbetsvillkor än andra arbetstagare. Det gäller särskilt de som inte har uppehålls- eller arbetstillstånd. Sanktionsdirektivet från 2009 innehåller krav på EU-medlemsländernas lagstiftning som på sikt, och i takt med att de implementeras, kan stärka irreguljära migranternas ställning på arbetsmarknaden, och därmed höja deras inkomster. Direktivet (som beskrivs närmare i Andreas Inghammars kapitel i denna bok) kräver bland annat att även irreguljära migranter som utnyttjats ska ha möjlighet att få ut löner och andra ersättningar i efterhand. Att vägra betala ut EU-stöd till jordbrukare som bryter mot arbetsrätten skulle vara ytterligare ”ett extremt effektivt medel mot utnyttjandet av migranter som jobbar inom Europas jordbruk” skriver Solidar, en förening för sociala rörelser och folkbildningsorganisationer, i sitt svar på EU-kommissionens meddelande om illegal migration från 2006. Skattepengar ska inte subventionera jordbruk som bygger sin lönsamhet på utnyttjande av rättslös arbetskraft. Det är bättre att importera apelsiner än papperslösa apelsinplockare.

Det finns, som statsvetaren Anna Lindley påpekar i ett kapitel i den nyutkomna boken *Global Migration Governance* om global styrning av migration, en spänning mellan det uttalade målet att främja remitteringars bidrag till utveckling, och oviljan att erkänna att en verkligt samstämmig politik skulle kräva att man tillät mer laglig invandring från utvecklingsländer. Då är det lättare för EU:s medlemsstater att enas kring en politik för att göra det billigare att skicka remitteringar, och åtgärder som främjar en effektivare användning av remitteringar som skickas av de invandrare som redan finns här – åtgärder som inte riskerar att oroa väljarna det minsta.

Här krockar ambitionerna att föra en samstämmig utvecklings-



politik med en rädsla för de europeiska väljarnas tilltagande invandringsfientlighet. En främlingsfientlighet som får gehör trots att den går stick i stäv med EU:s långsiktiga behov av arbetskraftsinvandring är en alltmer märkbar realitet i Europa (se Jens Rydgrens kapitel om främlingsfientliga partiers framgångar i EU-länderna). Här synliggörs också oförmågan att ifrågasätta EU:s bekväma beroende av mycket lågavlönad och i det närmaste rättslös arbetskraft i form av irreguljära migranter.

## Kompetensflödets betydelse: att vända kunskapsflykt till "brain gain"

Under de senaste åren har en debatt förts kring sambandet mellan migration till EU och kunskapsflykt eller "brain drain" från utvecklingsländer. Tre olika synsätt går att urskilja i debatten. Enligt det första – och hittills dominerande – synsättet är risken för kunskapsflykt eller "brain drain" ett allvarligt utvecklingsproblem, och migrationen av högutbildade från utvecklingsländer bör därför begränsas. Enligt ett alternativt synsätt är det mer relevant att tala om "brain strain": Det är framförallt vissa sektorer i vissa länder som drabbas av kunskapsflykt. Ett tredje synsätt ifrågasätter om bristen på högutbildade i utvecklingsländer överhuvudtaget orsakas av migration, och argumenterar för att uttrycket "brain drain" borde ersättas med begreppet "skills flow".

Det första, alarmistiska synsättet får här representeras av ett underlag till den Globala Kommissionen för Migration från 2004 skrivet av Arno Tanner. Nästan en tredjedel av de högskoleutbildade i Ghana och 40 procent av de som tagit högskoleexamen i Turkiet och Marocko har emigrerat till OECD länder. Över hälften av de med eftergymnasial utbildning från Karibien lever i USA. I länder som Nicaragua och El Salvador har nästan hälften av de som har gymnasieutbildning emigrerat. Det är den dramatiska bakgrunden till Tanners text från 2004 om kunskapsflykt från utvecklingsländer (siffrorna kommer dock från Lowell med fleras rapport för Institute for Public Policy Research från samma år).

Migration av välutbildade är enligt Tanner inte bara en förlorad investering i utbildning. Han menar att hela länders stabilitet hotas när de bäst utbildade lämnar landet. Med de emigrerande experterna, ingenjörerna och företagarna försvinner den medelklass som väljer ”ballots not bullets” (val istället för våld) för att förändra samhället, och som är en förutsättning för att en demokratisk rättsstat ska kunna växa fram. Utvandringen av högutbildade förstärker också underutvecklingen, vilket gör landet än mindre attraktivt för högutbildade.

Enligt Tanner är det inte troligt att den förlust som ”brain drain” innebär kan kompenseras varken med att emigranterna återvänder eller att de skickar hem pengar. Han citerar forskning som visar att just högutbildade har en lägre benägenhet både att återvända och att remittera. Det handlar bland annat om Lowell och De La Garzas studie av migration mellan Mexiko och USA från 2000. Enligt Lowell och De La Garzas resultat sjönk migranterns genomsnittliga benägenhet att remittera med sju procent för varje ytterligare utbildningsår. I en senare artikel från 2006 visar Riccadro Faini att högutbildade inte remitterar mer, trots att de tjänar mer. Detta beror på att högutbildade ofta stannar längre i värdlandet och oftare än andra migranter kan ta med sig sin familj. Yoko Niimi med flera presenterade 2008 empiriska bevis från en studie av 82 utvecklingsländer för att flödet av remitteringar tenderar att minska med ökande andel emigranter med högre utbildning. Länder som vill öka flödet av remitteringar bör därför, enligt Niimi med flera, uppmuntra migration av lågutbildade snarare än av högutbildade.

Den andra linje som nämndes ovan, ”brain strain”-perspektivet, får representeras av en rapport skriven för det brittiska Institute for Public Policy Research av Lindsay Lowell, Allan Findlay och Emma Stewart. Lowell, Findlay och Stewart menar i likhet med Tanner att den forskning som finns tyder på att en stor utvandring av högkvalificerad arbetskraft leder till minskad ekonomisk tillväxt. Men, hävdar de, under vissa omständigheter kan utvandring av högutbildade i mindre skala vara fördelaktigt för enskilda utvecklingsländer. De argumenterar för att första prioritet inte bör vara att helt stoppa migrationen av högutbildade från utvecklingsländer, utan att ”optimera migrationsflödet” för att inte förlusten av högutbildade

ska leda till vad de kallar ”brain strain”. Även högutbildade kan bidra till sina ursprungsländer genom remitteringar och olika former av kunskapsöverföring, och dessa bidrag till utveckling kan uppmuntras och förstärkas med politiska åtgärder. Men de menar också att det kan vara nödvändigt att begränsa migrationen av högutbildade genom att förbjuda rekrytering av kvalificerad arbetskraft från vissa ”ansträngda” länder och sektorer. Till exempel bör man enligt Lowell med flera begränsa rekryteringen av läkare och sjuksköterskor från länder i Afrika och Karibien som lider svår brist på hälsopersonal.

Ett tredje synsätt på bristen av högutbildade i utvecklingsländer väckte mycket uppmärksamhet i samband med att FN:s utvecklingsorgan UNDP publicerade sin Human Development Report år 2009. Rapportens tema var migration. I ett underlag till rapporten sticker Michael Clemens ut hakan med en ”grundläggande omprövning av högutbildades rörlighet och utveckling” och en kraftfull argumentation för att ersätta den nedsättande termen ”brain drain” med svåröversatta ”skills flow”, ungefär ”kompetensflöde”.

Clemens utgångspunkt är själva definitionen av utveckling. Enligt ekonomen Amartya Sens inflytelsrika definition från 1999 är en ”utökning av människans frihet” både ett mål och ett medel för utveckling. Clemens påminner om att utveckling därmed inte är något som händer en plats, utan något som händer människor. Att välutbildade lämnar landsbygden i Kenya eller småstäder i Brasilien för att söka sig till bättre inkomster och bättre livsvillkor i Nairobi eller São Paolo betraktas inte som ett hot mot dessa länders utveckling. På samma sätt bör man enligt Clemens se på frivillig migration över internationella gränser: Migration är en fråga om frihet som i sig själv är en del av själva definitionen av utveckling.

Kan en människas beslut att migrera inskränka en annan människas frihet och möjligheter att göra val i livet? Ja, svarar Clemens, om beslutet att migrera innebär att de som blir kvar får sämre tillgång till exempelvis hälsovård. I en rapport från 2007 gör Clemens ett försök att systematiskt undersöka kopplingen mellan utvandring av hälsopersonal och hälsosituationen i ett antal afrikanska länder. Han tittar på antalet läkare och legitimerade sjuksköterskor från afrikanska länder som registrerats i folkräkningar mellan 1999 och

2001 i nio av de viktigaste destinationsländerna (Australien, Belgien, Kanada, Frankrike, Portugal, Sydafrika, Spanien, Storbritannien och USA) och jämför med statistik från Världshälsoorganisationen (WHO) på antalet läkare och legitimerade sjuksköterskor i 53 afrikanska länder. Clemens finner inget samband mellan antalet läkare och sjuksköterskor som bor utomlands, och andelen hälsopersonal, tillgången till hälsovård, eller tillståndet för folkhälsan (till exempel barnadödligheten) i dessa länder.

Begränsningar av högutbildades rörlighet i syfte att bidra till utveckling riskerar enligt Clemens inte bara att vara meningslösa, utan till och med kontraproduktiva. Möjligheten att migrera kan fungera som ett incitament för människor att skaffa sig utbildning. Eftersom inte alla förverkligar sina planer på att arbeta utomlands leder möjligheten att migrera till att antalet högutbildade stiger. Filippinerna, påpekar Clemens, som är det land i världen som exporterar flest sjuksköterskor, har enligt Världshälsoorganisationen en högre andel sjuksköterskor per capita än länder som Österrike och Storbritannien. Om migrationsdörren stängs, blir det däremot mindre attraktivt med högre utbildning, vilket kan leda till färre utexaminerade läkare, sjuksköterskor och ingenjörer. Att förbjuda högutbildade att flytta utomlands kan på så sätt *förvärra* bristen på högkvalificerad personal i utvecklingsländerna.

Clemens huvudargument är att migrationens effekter på utveckling är mycket komplexa och svåra att förutse. Att förbjuda migration för att främja utveckling utgår ifrån att det finns ett enkelt samband mellan migrationsbegränsning och utveckling. Det är mycket tveksamt om ett sådant samband alls existerar. Det är enligt Clemens i alla lägen bättre att angripa orsakerna till att människor väljer att flytta utomlands, än att förbjuda dem att göra det. Detta är dessutom den enda möjliga vägen om man definierar utveckling som något som ökar människors frihet och förmåga att göra sina egna livsval. Det finns många anledningar till att människor väljer att migrera: dåliga löner, politiskt förtryck, dåliga arbetsförhållanden, dålig matchning mellan skolornas statligt fastställda kursplaner och den lokala arbetsmarknadens behov. Att förbjuda människor att migrera gör inget för att åtgärda dessa problem. Som forskningsprojektet "The

Development Research Centre on Migration, Globalization, and Poverty” vid University of Sussex sammanfattar sex års forskning: Migration av högkvalificerade är ett symptom på underutveckling, snarare än en orsak.

Enligt Clemens är den uppförandekod för rekrytering av hälsovårdspersonal utomlands som upprättats av den brittiska hälsomyndigheten NHS ett exempel på ”den värsta sortens politik”, den som behandlar rörlighet i sig som ett problem. I samma kategori hamnar ambitionen att göra utvecklade länder självförsörjande på högkvalificerad arbetskraft. ”Noll invandring är ingen vettig politik för något land som vill främja utveckling”, skriver Clemens.

Clemens identifierar ett antal andra åtgärder som kan vidtas för att förbättra tillgången på högkvalificerad arbetskraft i utvecklingsländer: Bättre betalt och bättre arbetsvillkor är nödvändigt. Universitetens utbud och kursprogram måste anpassas bättre efter landets behov av arbetskraft och det måste bli möjligt för studenter att finansiera sina studier med lån. Åtgärder för att motverka diskriminering av kvinnliga akademiker måste också till. I den mån som utvecklingsbiståndet kan bidra till att utveckla och genomföra sådana åtgärder finns här en roll för EU att fylla. Men att EU skulle kunna bidra till att minska bristen på högutbildade i utvecklingsländer genom att begränsa invandringen till EU avfärdar alltså Clemens helt.

Just den typ av riktade migrationsbegränsning som Lowell, Findlay och Stewart förespråkar – och Clemens avråder ifrån – är ett centralt inslag i EU:s program för att motverka den akuta bristen på hälsopersonal i utvecklingsländer, som antogs i december 2006 och som gäller fram till 2013. Enligt programmet bör EU dels satsa på att utbilda tillräckligt många sjuksköterskor och läkare för att EU ska kunna fylla sina ökande behov av hälsovårdspersonal utan att ”förvärra bristen på mänskliga resurser i utvecklingsländer”, dels begränsa rekryteringen av hälsovårdspersonal från länder utanför EU genom att ta fram ”vägledande principer” för hur en sådan rekrytering får gå till.

Kommissionen har ännu inte när detta skrivs tagit fram någon uppförandekod eller några vägledande principer för rekrytering av hälsovårdspersonal. I Stockholmsprogrammet som antogs i slutet av

2009 förefaller istället tyngdpunkten ha flyttats till att öka incitamenten för högutbildade att stanna kvar i sina ursprungsländer. Enligt programmet bör EU ”främja utveckling av möjligheter till produktiv sysselsättning och anständiga arbetsvillkor och möjligheter till förbättrade livsvillkor i tredjeländer för att minimera kompetensflykt”. Möjligen är detta ett tecken på att Clemens synsätt med tiden börjat få genomslag.

Att begränsa människors frihet att röra sig över gränserna är i sig ingen lösning på bristen på högutbildade i utvecklingsländer, eller ens en bra metod för att åtgärda bristen. Det innebär inte att EU:s institutioner och medlemsländer bör vara passiva. Andra åtgärder som listas i handlingsprogrammet för att motverka den akuta bristen på hälsopersonal i utvecklingsländer behövs. Det handlar om stöd till forskning kring hur tillgången till mänskliga resurser kan förbättras, om utbildning och kapacitetshöjning för att förbättra utvecklingsländernas förmåga att ta tillvara på sina mänskliga resurser, och om mer biståndsresurser till hälsosektorn.

Vi har sett ovan att det inte är självklart att migrationen måste vara cirkulär för att den ska bidra till utveckling. Det är inte nödvändigt att högutbildade ”cirkulerar” mellan värdland och ursprungsland för att deras migration ska främja utveckling.

Ändå är det omöjligt att skriva om åtgärder mot kunskapsflykt utan att skriva om cirkulär migration. Cirkulär migration, det vill säga när människor flyttar fram och tillbaka upprepade gånger mellan ursprungsland och värdland, nämns gång efter annan som ett verktyg för att motverka kunskapsflykt, och som ett medel att stärka migrationens bidrag till utveckling. Nästa avsnitt behandlar därför kort EU:s politik för cirkulär migration.

## Cirkulär migration och den permanenta paradoxen

I ett underlag till ett seminarium om cirkulär migration som arrangerades under det svenska ordförandeskapet i EU år 2009 argumenterar migrationsexperten Kathleen Newland för att det i den

internationella debatten finns två väldigt skilda sätt att se på cirkulär migration. Enligt det första synsättet är cirkulär migration en naturlig del av människors rörlighet. Cirkulär migration sker spontant, men kan också uppmuntras. Anhängare av det andra synsättet tenderar att se på cirkulär migration som ett verktyg för att styra och kontrollera migrationsströmmar, och som något som främst sker genom formella bilaterala eller multilaterala avtal och program.

Newland konstaterar att EU:s policy – från kommissionens meddelande om migration och utveckling år 2005, via meddelandet från 2007 om cirkulär migration och partnerskap för rörlighet, till lanseringen av det så kallade blåkortet, som infördes 2009 och ger tillstånd för högkvalificerad arbetskraft att invandra till EU –, främst verkar återspegla det synsätt som ser cirkulär migration som ett redskap. Detta instrumentella sätt att se cirkulär migration bortser ifrån det faktum att migranter är människor med behov och förpliktelser, som ändrar sina planer och som inte kan bli flyttade hit och dit hur som helst.

Det finns många skäl att uppmuntra cirkulär migration. För ursprungsländerna innebär cirkulär migration att människor återvänder med kunskaper och erfarenheter. För mottagarländerna innebär tillfällig eller cirkulär migration möjligheten att begränsa arbetskraftsinvandringen i dåliga tider. ”Löftet om cirkulär migration” skriver Newland, ”kan också minska inhemskt motstånd mot högre nivåer av permanent invandring”.

Hur ska man uppmuntra cirkulär migration? Newland konstaterar att program och projekt som är skapade för att uppmuntra cirkulär migration tenderar att vara kostsamma och kräva mycket omfattande åtgärder av både värdland och ursprungsland. Få är framgångsrika. Paradoxalt nog är det bästa sättet att uppmuntra cirkulär migration inte att ge invandrare tillfälliga arbets- och uppehållstillstånd, utan att ge dem permanenta tillstånd. Så här sammanfattar Newland i en artikel från 2009 det hon kallar den permanenta paradoxen:

Migranter (och deras barn) som har lyckats säkra en laglig rätt att vistas i värdlandet, eller som har en utsikt att göra det, är mer benägna att cirkulera än de som inte har de möjligheterna.

Permanent uppehållstillstånd skapar den trygghet som gör det möjligt för migranter att lämna ett värdland utan att skära av möjligheterna att återvända dit, vilket skapar förutsättningar för spontan cirkulär rörlighet.

Newland illustrerar den permanenta paradoxen med erfarenheterna av det spanska systemet för temporär migration kallat "Contingente". "Contingente" har varit framgångsrikt i att åstadkomma cirkulation eftersom arbetstagare som uppfyller programmets krav på att återvända till ursprungslandet efter att det temporära arbetstillståndet har gått ut garanteras nya arbetstillstånd. Arbetstagare som uppfyller programmets krav har möjlighet att så småningom få permanent uppehållstillstånd i Spanien. Försök att tvinga fram cirkulär migration utan att erbjuda permanenta uppehållstillstånd kan, av motsvarande anledning, "låsa in" migranter i värdlandet. Ju svårare det är att få uppehållstillstånd, desto större incitament för de som väl har tagit sig in att stanna kvar.

Enligt många var det just den erfarenheten som länder som Tyskland, Frankrike och Belgien gjorde efter att de skärpt sin invandringspolitik i samband med oljekrisen 1973. Innan skärpningen var invandringen till dessa länder till stor del temporär, eller cirkulär om man så vill, med hög andel återvändande. Svårigheterna att invandra efter 1973 gjorde att fler och fler invandrare avstod från att återvända, och steg för steg förvandlades temporär migration till permanent invandring.

Gästarbetarsystem med tidsbegränsade uppehållstillstånd skapar inläsningseffekter: Migranter som är osäkra på om de kan återvända till Europa vågar inte resa tillbaka till sina ursprungsländer. En sådan inläsningseffekt har observerats i USA (av bland andra Saskia Sassen 2006). Förstärkt kontroll av gränsen mellan USA och Mexiko har lett till att färre irreguljära invandrare återvänder till Mexiko och Centralamerika. På 1980-talet återvände hälften av alla illegala invandrare efter ett år. Efter massiva förstärkningar av gränsen under det senaste årtiondet är det numera inte mer än en fjärdedel som återvänder.



## Utvecklingspotentialen i transnationella korridorer för migration

Skiljelinjerna mellan de olika EU-ländernas migrationspolitik beskrivs utförligt i flera kapitel i den här boken. De starka samband som finns mellan migration och utveckling är ytterligare en dimension i utmaningen att skapa en sammanhållen europeisk migrationspolitik. Sambanden mellan migration och utveckling blir synliga i de transnationella korridorer som migranter skapar mellan sina ursprungsländer och värdländer. Migranter behåller band med sina ursprungsländer, reser fram och tillbaka, håller kontakt med släktingar och vänner, skickar hem pengar, gör investeringar och bedriver handel. Eftersom migrationsströmmar tenderar att vara geografiskt koncentrerade knyts vissa länder starkare samman än andra: till exempel Frankrike med Algeriet, Storbritannien med sina forna kolonier och Tyskland med Turkiet.

Jag har i min forskning studerat de transnationella band som förbinder Sverige med Irak. I Sverige bor det idag över 120 000 människor som är födda i Irak. Det gör Irak till Sveriges närmaste grannland efter Finland. Sverige kommer att påverkas av utvecklingen i Irak under årtionden framöver. Fred och tillväxt i Irak kommer att skapa handels- och affärsmöjligheter för Irak-svenskar och Sverige-irakier. Om oro och våld tvingar människor på flykt kommer de som kan att söka sig till anhöriga och släktingar i Sverige.

Mellan länder i båda ändar av en transnationell korridor finns det ömsesidiga intressen av att stärka migrationens bidrag till utveckling. Till exempel genom bilaterala avtal om sådant som arbetskraftsinvandring, studentutbyte och viseringar. Sådana särlösningar kan komma i konflikt med en gemensam europeisk politik. Invandrare från länder utanför EU har rätt att röra sig fritt inom hela unionen. Det kan göra det svårt för enskilda länder att bedriva en mer liberal invandringspolitik: de invandrare som kommer in i ett EU-land kan ju direkt flytta vidare till ett annat. Sveriges nya regler för arbetskraftsinvandring har väckt kritik för att de öppnar dörren också till andra EU-länders arbetsmarknader.

## Klarar EU att gemensamt öppna dörren för fler lagliga migranter?

Migration har stora möjligheter att bidra till utveckling. På basis av min egen och andras forskning ska jag här försöka skissera huvudlinjerna i en sammanhållen EU-politik som tar sig an denna utmaning. Frågan om en sådan politik är politiskt möjlig att genomföra får vänta till nästa avsnitt. Diskussionen ovan har visat att möjligheterna att förverkliga migrationens potential att bidra till utveckling är beroende av att det finns förutsättningar för utveckling i migranternas ursprungsländer. I förutsättningar för utveckling ingår ett bra investeringsklimat, så att migranternas remitteringar kan investeras på ett vettigt sätt, och möjligheter för återvändande migranter att få jobb där de kan använda de kunskaper och den kompetens som de har skaffat sig i utlandet.

Vi har också sett ovan att möjligheten att förverkliga migrationens potential att bidra till utveckling också är knuten till migranternas själva: till deras rättigheter och livsvillkor. Ett perspektiv på migration och utveckling som fokuserar explicit på migranternas rättigheter har enligt forskaren Michael Collyer under de senaste åren vunnit allt mer gehör i debatten (se också Peo Hansens kapitel i denna bok). Att stärka migranternas rättigheter skapar många möjligheter att stärka migrationens utvecklingseffekter: Migranter som kan arbeta legalt på den europeiska arbetsmarknaden kan ställa krav på vettiga arbetsvillkor och löner, och därmed skicka hem mer pengar. Migranter som har permanenta uppehållstillstånd vågar och kan i högre grad återvända till sina ursprungsländer med nyvunna kunskaper och färdigheter.

Så här skulle en åtgärdslista för EU:s politik för migration och utveckling kunna se ut:

- *Öka möjligheterna för människor från utvecklingsländer att migrera lagligt till EU.* Detta är den enskilt viktigaste åtgärd unionen kan vidta för att ta tillvara på migrationens potential att bidra till utveckling. I sitt kapitel tar Andreas Inghammar upp en möjlig motsättning mellan stärkta rättigheter och minska efterfrågan

på arbetskraft från tredjeland, det vill säga ett mindre antal migranter. Den här motsättningen har på annat håll beskrivits som en val mellan rättigheter och antal. Inghammar visar att invandring av arbetskraft med svaga rättigheter riskerar att undergräva löner och villkor på de europeiska arbetsmarknaderna, vilket kan leda till ökad främlingsfientlighet. Det innebär att ökade möjligheter till laglig migration är det bästa sättet att långsiktigt hålla Europa öppet för människor från utvecklingsländerna.

- *Flytta kontrollen från EU:s gränser till Europas arbetsplatser.* Migranter ger viktiga bidrag till utvecklingen i sina ursprungsländer genom de pengar de skickar hem. Det är bra att EU vidtar åtgärder för att göra det billigare att remittera, men remitteringarnas volym påverkas framförallt av migrantarbetarnas löner och villkor i Europa. Bättre kontroller av arbetsplatser och arbetsgivare måste till för att stärka migrantarbetarnas ställning. Ett viktigt konkret steg skulle vara att knyta EU:s jordbrukssubventioner till krav på att de anställda inom jordbruket ska ha arbetstillstånd, rimligt betalt och vettiga villkor.
- *Uppmuntra spontan cirkulär migration.* Det bästa sättet att uppmuntra cirkulär migration är inte att ge invandrare tillfälliga arbets- och uppehållstillstånd, utan att ge dem permanenta tillstånd. EU:s gemensamma politik för arbetskraftsinvandring från tredjeland bygga på den insikten och byta kurs (om politikens nuvarande utformning, se Petra Herzfeld Olssons kapitel).
- *Se kunskapsflykt som ett symptom på underutveckling, inte en orsak.* EU kan göra mycket för att motverka bristen på kvalificerad arbetskraft i utvecklingsländerna. Men att begränsa högutbildades möjlighet att arbeta inom EU är förmodligen kontraproduktivt i förhållande till målet att främja utveckling.
- *Ta tillvara på de möjligheter till utveckling som skapas i transnationella korridorer.* Transnationella korridorer binder samman människor och länder i EU med människor och länder i andra världs-

delar. I dessa korridorer finns det stora möjligheter att främja utveckling genom handel, studentutbyten, vänortssamarbeten, viseringsfrihet, investeringsmöjligheter och, inte minst, rekrytering av arbetskraft.

## En sammanhållen EU-politik för migration och utveckling får inte ducka för främlingsfientliga opinioner

Kommer EU att klara av att samla sig kring en gemensam, samstämmig politik för migration och utveckling? För detta skulle krävas att EU-ländernas beslutsfattare, trots den pågående ekonomiska krisen och den stigande arbetslösheten, vågar föreslå ökad invandring. Den som gör det kan luta sig mot åtminstone tre starka argument. Det första argumentet är att arbetsmarknaden inte är ett nollsummespel. Det är inte så att invandrad arbetskraft automatiskt tar jobben ifrån infödda arbetstagare (för en genomgång av forskningen om detta, se Eskil Wadensjös kapitel). När arbetskraftsinvandring täcker behov av arbetskraft och kompetens bidrar invandringen till ökad tillväxt, och till skapandet av nya jobb. Det andra argumentet handlar om det som brukar kallas politikens signalverkan. Politiker som signalerar att invandring innehåller möjligheter till utveckling och tillväxt kan skapa ett utrymme för en öppen och mer human migrationspolitik. Politiker som tvärtom flörtar med främlingsfientliga opinioner riskerar att bekräfta och förstärka människors rädsla för det främmande. Ett tredje argument handlar om behovet av en långsiktigt hållbar migrationspolitik. EU står inför en demografisk kris. Allt fler äldre ska försörjas av allt färre i arbetsför ålder. Tillsammans med en rad andra åtgärder (som en höjning av pensionsåldern och en politik som gör det möjligt för fler kvinnor att komma ut på arbetsmarknaden) kommer EU-länderna förmodligen att behöva öka invandringen av arbetskraft från länder utanför Europa. Som Petra Herzfeld Olsson visar i sitt kapitel skulle en kamp mellan EU-länderna om arbetskraft från tredjeland på sikt kunna hota EU:s sammanhållning.

Ovan har jag beskrivit hur EU under det senaste årtiondet har

utvecklat en politik för att förverkliga migrationens potential att bidra till utveckling. En rad policydokument har antagits, och såväl inom kommissionens som medlemsstaternas biståndspolitik har sambandet mellan migration och utveckling uppmärksammat och blivit föremål för åtgärder. Jag skulle vilja argumentera att de förslag som lagts fram och de åtgärder som har vidtagits delar en gemensam nämnare: de är alla mer eller mindre kompatibla med främlingsfientliga opinioner.

Detta kan illustreras med den politik som har förts för att stärka remitteringars utvecklingseffekt. Remitteringspolitiken har koncentrerats till att sänka transfereringskostnaderna och förbättra användningen av remitteringarna i mottagarlandet. Den har däremot inte innehållit några åtgärder för att öka remitteringarnas volym genom att öka invandringen av arbetskraft till EU från utvecklingsländer.

Det förhållande att EU:s politik för migration och utveckling är kompatibel med främlingsfientliga opinioner kan också illustreras med den politik som har tagits fram för att motverka kunskapsflykt från utvecklingsländer. Politiken bygger fortfarande i huvudsak på åtgärder som syftar till att begränsa migrationen från utvecklingsländer.

Försöken att tvinga fram cirkulär migration genom tillfälliga arbets- och uppehållstillstånd kan visa sig vara kontraproduktiv. Ändå är EU i full färd med att utforma en politik för ”cirkulär migration” som bygger just på tillfälliga och tidsbegränsade tillstånd. Även detta kan tolkas som en konsekvens av ökande främlingsfientlighet. Samtidigt riskerar ett nytt gästarbetarsystem att genom inläsnings-effekter leda till fler invandrare i Europa, och till nya generationer av invandrare med mycket dåliga förutsättningar att integrera sig i sina nya europeiska hemländer, vilket i en ond cirkel kan leda till ökad främlingsfientlighet.

Det finns främlingsfientliga rörelser i alla EU:s medlemsländer, men de har radikalt olika inflytande på politiken i olika länder (se Jens Rydgrens kapitel i den här boken). I en del länder sitter de i regeringen, i andra är de ett marginellt småparti. Vissa främlingsfientliga partier som är så små att de inte är representerade i det nationella parlamentet har ändå stort inflytande på landets politik. Andra partier

av detta slag är politiskt isolerade – som i Sverige – trots att de skulle kunna spela en vågmästarroll. Vilket är det bästa sättet att förhindra att EU:s migrationspolitik följer en minsta gemensam nämnare dikterad av de länder som har mest inflytelserika främlingsfientliga partier och opinioner? Är det att se till att frågor om invandring fortsätter att vara de enskilda medlemsländernas kompetens? Eller är det snarare så att enbart beslut på europeisk nivå kan garantera att politiken blir långsiktig och samstämmig?

Principen om arbetskraftens fria rörlighet lades fast redan i Romfördraget 1957, men frågor som rör invandring av arbetskraft från länder utanför EU är fortfarande till stora delar något som varje medlemsstat själv beslutar om. Om man vill kan man se bristen på harmonisering av regler som gäller migration som en möjlighet för enskilda länder att gå före med en mer öppen politik på samma sätt som Sverige har gjort. Sverige har sedan december 2008 ett regelverk för arbetskraftsinvandring från tredjeländ som är unikt i Europa. Till skillnad från reglerna kring det så kallade blåkortet som underlättar invandring av högkvalificerad arbetskraft (se Petra Herzfeld Olssons kapitel) skiljer Sveriges system inte på hög- och lågkvalificerade yrken. Alla sorters arbetstagare omfattas av möjligheten att kunna invandra till Sverige för att arbeta, så länge de har ett arbetserbjudande med lön, försäkringsskydd och arbetsvillkor som minst motsvarar kollektivavtal.

Det vore naivt att tro att Europas migrationspolitik någonsin kommer att motiveras av omsorg om utvecklingen i icke-EU länder. Migrationens möjligheter att bidra till utveckling i Syd är inte avgörande varken för EU:s väljare eller för dess beslutsfattare. Finns det överhuvudtaget utrymme att föra en politik för mer invandring till EU i dagens kristider? Går det att vinna val på ökad invandring i länder med tio eller till och med tjugo procents arbetslöshet? Jag nöjer mig med att konstatera att de av EU-ländernas beslutsfattare som i tider av ekonomisk kris och stigande arbetslöshet vågar föreslå ökad invandring, kan luta sig mot starka argument, både i termer av unionens framtida politiska sammanhållning och tillväxt, och i termer av det avtryck som dess politik lämnar i utvecklingsländerna.

## Källor och litteratur

Hein de Haas gör en bra genomgång av hur synen på migration och utveckling har förändrats över tiden i artikeln ”Migration and Development: A Theoretical Perspective” (*International Migration Review* 44:1, 2010). Av migrationsforskningens nestor Stephen Castles’ texter rekommenderas bland annat ”Development and Migration – Migration and Development: What Comes First?” (arbetspapper presenterat vid Social Science Research Council Conference, New York, 28 februari–1 mars, 2008) och ”Why Migration Policies Fail” (*Ethnic and Racial Studies* 27:2, 2004).

Slutsatser från University of Sussex’ omfattande forskningsprojekt om migration och utveckling finns i ”Making Migration Work for Development: Key Findings in Migration Research” (Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, 2009). Uttrycket ”migration hump” beskrivs av Philip L. Martin och J. Edward Taylor i kapitlet ”The Anatomy of a Migration Hump”, i en bok med titeln *Development Strategy, Employment, and Migration: Insights from Models*, redigerad av J. Edward Taylor (Paris: OECD, 1996).

Min genomgång av debatten om kunskapsflykt bygger huvudsakligen på Arno Tanners arbetspapper ”Brain Drain and Beyond: Returns and Remittances of Highly Skilled Migrants” (*Global Migration Perspectives* Nr 25, 2005), B. Lindsay Lowells, Allan Findlays och Emma Stewarts rapport ”Brain Strain: Optimising Highly Skilled Migration from Developing Countries” (Institute for Public Policy Research, Asylum and Migration Working Paper Nr 3, 2004) samt Michael Clemens underlag till 2009 års Human Development Report: ”Skill Flow: A Fundamental Reconsideration of Skilled-Worker Mobility and Development” (CGD Working Paper Nr 180, 2009). Se också Yoko Niimi, Çağlar Özden och Maurice Schiff ”Remittances and the Brain Drain: Skilled Migrants Do Remit Less” (IZA Discussion Paper Nr 3393, 2008) samt B. Lindsay Lowell och Rodolfo de la Garza ”The Developmental Role of Remittances in u.s. Latino Communities and in Latin American Countries” (Inter-American Dialogue, 2000). Kommissionens meddelande ”Ett europeiskt handlingsprogram

för att avhjälpa den akuta bristen på hälso- och sjukvårdspersonal i utvecklingsländer (2007–2013)” heter COM (2006) 870 final.

Den norske professorn och remitteringsexperten Jørgen Carling gör en genomgång av empirisk forskning kring remitteringars bestämmelsefaktorer i ”The Determinants of Migrant Remittances” (*Oxford Review of Economic Policy* 24:3, 2008). Anna Lindley skriver om globala regleringar av remitteringar i Alexander Betts (redaktör) *Global Migration Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2011). Jonas Rusten Wang skriver om remitteringar från bland annat Sverige i ”Regulation of Informal Value Transfer Systems: A Comparative Analysis of Five Remittance-sending Countries” (PRIO Paper, 2010). Devesh Kapurs ”Remittances: The New Development Mantra?” är ett G-24 Discussion Paper (Nr 29, 2004). Pablo Fajnzylber och J. Humberto López är redaktörer för *Remittances and Development: Lessons from Latin America* (Washington DC: World Bank, 2008). Det brittiska biståndsorganet DfID beskriver kunskapsläget när det gäller remitteringars utvecklingseffekter i ”Moving Out of Poverty – Making Migration Work Better for Poor People” (DfID Policy Paper, 2007). En ofta citerad genomgång av evidens kring remitteringar och utveckling är John Page and Sonia Plazas ”Migration Remittances and Development: A Review of Global Evidence” (*Journal of African Economies* 15:2, 2006). Se också Richard Adams och John Page ”Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?” (*World Development* 33:10, 2005) och Sanjeev Gupta, Catherine A. Pattillo och Smita Wagh ”Effect of Remittances on Poverty and Financial Development in Sub-Saharan Africa” (*World Development* 37:1, 2009). Jag har skrivit om remitteringar från Sverige tillsammans med Bo Malmberg och Charlotta Hedberg i arbetsrapporten ”Remittances from Sweden: An Exploration of Swedish Survey Data” (Institutet för Framtidsstudier Working Paper Nr 1, 2011) samt i rapporten ”Transnationella band: Remitteringar från Sverige” (Global Utmaning, 2010).

Aktuella data om remitteringar och Världsbankens World Development Indicators finns på Världsbankens hemsida <http://www.worldbank.org>. Siffror om remitteringar till utvecklingsländerna i det här kapitlet är hämtade från Världsbankens ”Migration



and Development Brief” (Nr 16, 2011) av Sanket Mohapatra, Dilip Ratha och Ani Silwal. Världsbankens databas över transaktionskostnader för remitteringar i de viktigaste remitteringskorridorerna finns på adressen <http://remittanceprices.worldbank.org/> och uppdateras kvartalsvis. Mycket detaljerade uppgifter om remitteringar från Spanien finns på det spanska remitteringsforskningscentrets hemsida <http://www.remesas.org>.

OECD:s biståndskommitté Development Assistance Committee (DAC) för statistik över officiellt bistånd till utvecklingsländer, se <http://www.oecd.org/dac>. Statistik över EU:s bistånd finns på <http://ec.europa.eu/europeaid/>.

Bra genomgångar av EU:s politik för migration och utveckling finns i Michael Collyers forskningsrapport ”The Development Challenges and the European Union” (European University Institute, 2011) och Sandra Lavenex och Rahel Kunz ”The Migration–Development Nexus in EU External Relations” (*Journal of European Integration* 30:3, 2008).

Kathleen Newland har skrivit om EU:s politik för cirkulär migration i ”The Paradox of Permanency: An Incentive-based Approach to Circular Migration in the European Union” (underlag till en konferens under det svenska EU-ordförandeskapet, 15–16 oktober 2009 i Malmö). Texten kan laddas ner från [http://www.se2009.eu/polopoly\\_fs/1.16135!menu/standard/file/bakgrundsdocument2\\_090222\\_webb.pdf](http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.16135!menu/standard/file/bakgrundsdocument2_090222_webb.pdf). Erfarenheterna av cirkulär migration över gränsen mellan USA och Mexiko beskrevs bland annat 2006 av Saskia Sassen i ”The US-Mexico Border: Immigration as Natural Experiment” (<http://www.opendemocracy.net/node/3735/print>). Solidar, en förening för sociala rörelser och folkbildningsorganisationer, lade 2006 fram ett förslag på hur EU bör behandla irreguljär migration. Ytrandet kan laddas ner från [http://cms.horus.be/files/99931/MediaArchive/migration/illegal\\_immigration\\_communication\\_Solidar\\_position.pdf](http://cms.horus.be/files/99931/MediaArchive/migration/illegal_immigration_communication_Solidar_position.pdf).



# Anhöriginvandring – kan en sammanhållen EU-politik byggas utifrån unions- medborgarskapet?

av Hedvig Bernitz

Individens rättigheter i EU är kopplade till det så kallade unionsmedborgarskapet. Unionsmedborgarskapet tillkom för jämt 20 år sedan genom Maastrichtfördraget år 1992 och är ett särskilt övernationellt medborgarskap i EU. Varje person som är medborgare i ett EU-land enligt det landets egen nationella medborgarskapslag är också unionsmedborgare enligt art. 20 i EU:s funktionsfördrag (FEUF). Unionsmedborgarskapet är alltså ett kompletterande medborgarskap, och ersätter inte det nationella medborgarskapet. Enda sättet att få unionsmedborgarskap är att bli medborgare i ett EU-land och enda sättet att förlora det är att förlora sitt nationella medborgarskap i ett EU-land.

Ända sedan unionsmedborgarskapet första gången kom upp på agendan på 1970-talet har det emellertid debatterats flitigt och kritiken har tidvis varit hård. De främsta farhågorna har rört det nationella medborgarskapets erosion och vissa medlemsstater, t.ex. Danmark, har sett unionsmedborgarskapet som ett hot mot den nationella identiteten och suveräniteten. Att unionsmedborgarskapet dock aldrig har varit avsett att ersätta det nationella medborgarskapet fastslås uttryckligen i art 20 FEUF. För att ytterligare understryka detta har medlemsstaterna gjort särskilda enskilda och gemensamma deklarationer och förklaringar för att på så sätt ytterligare skydda sina nationella medborgarskap.

Nationella bestämmelser kring medborgarskap i medlemsländerna ligger således fortfarande helt inom varje stats egen kompetens. Varje stat bestämmer själv vilka regler som skall gälla för förvärv och förlust av nationellt medborgarskap i landet. Någon harmonisering inom EU av medborgarskapsrätten har inte skett. I vissa EU-länder är det förhållandevis lätt att bli medborgare och därmed unionsmedborgare. Sverige exempelvis kräver i princip endast fem års bosättning och att personen ifråga inte ägnat sig åt brottslig verksamhet. Andra länder har däremot väsentligt högre krav på bosättnings tid (t.ex. Österrike 10 år, Italien 10 år, Danmark 9 år, Tyskland 8 år). Åter andra länder har särskilda prov (t.ex. språktest) som personen i fråga måste klara, eller trohetseder man måste svära. De nationella reglerna skiljer sig också åt vad gäller effekten av t.ex. adoption, giftermål, statslöshet, flyktingstatus och ursprung. Genom sina beslut i medborgarskapsfrågor påverkar därför varje EU-lands medborgarskapspolitik de andra EU-länderna. Varje EU-land (och även EU i sig) måste acceptera att en viss person ansetts vara medborgare och därmed unionsmedborgare i ett annat EU-land (se EU-domstolens dom i t.ex. C-369/90 *Micheletti*). En individs unionsmedborgarskap får aldrig ifrågasättas och EU-länderna får heller aldrig uppställa några tilläggs villkor som försvårar för individen att utkräva sina unionsmedborgerliga rättigheter. Den som *är* unionsmedborgare *skall* ha de rättigheter som kopplas till denna status oavsett vilket annat medlemsland han eller hon väljer att bege sig till.

Denna bok handlar om nya utmaningar mot EU:s politiska sammanhållning på migrationspolitikens och arbetsmarknadspolitikens områden. I detta kapitel kommer jag att ta upp unionsmedborgarskapet – och särskilt EU-domstolens tolkning av detta – som en viktig framtidsfråga på migrationspolitikens område. För att analysera EU:s förutsättningar att bedriva en mer sammanhållen migrationspolitik räcker det nämligen inte att undersöka arbetskrafts- och flyktingmigrationen från länder utanför EU (se kapitlet av Petra Herzfeld Olsson och Eskil Wadensjö). Även anhöriginvandringen måste beaktas och för denna tycks nu unionsmedborgarskapet vara på väg att få en mer central roll.

Siffror från OECD visar att anhöriginvandring totalt sett utgör en mycket stor andel av immigrationen. År 2006 utgjorde den ca hälften av all permanent immigration till EU (Portugal och Frankrike låg i topp med 62 procent respektive 59 procent). Vad gäller permanenta uppehållstillstånd i EU står anhöriginvandring för lika stor andel som arbetskraftsinvandringen (ca 30 procent). Detta är alltså en fråga av stor politisk vikt. Medlemsstaterna har fortfarande den huvudsakliga bestämmanderätten på området och många EU-länder (t.ex. Danmark) har successivt skärpt sina regler. EU:s roll har dock gradvis ökat och år 2003 kom ett särskilt direktiv om rätt till familjeåterförening (Dir 2003/86/EG).

Vad gäller migrationen *inom* EU är den i praktiken ännu ganska marginell (se kapitlet av Eskil Wadensjö), och bara en liten andel av unionsmedborgarna väljer att migrera inom unionen. Det faktum att EU-länderna inte längre själva kan kontrollera utländska unionsmedborgares och deras familjers rätt att resa in i landet och rätt att bo och arbeta där, har dock givit upphov till politiska debatter angående identitet och nationalism. En nyligen avgjord dom från EU-domstolen visar tendenser till att tillåta en ytterligare begränsning av ländernas självbestämmande på området, något som skulle stärka EU:s position, men säkert också ge upphov till politiska kontroverser (se nedan EU-domstolens dom i C-34/09 *Zambrano*). Efter *Zambrano-domen*, där domstolen lät föräldrar som var tredjelandsmedborgare få uppehållsrätt i EU på grund av barnens unionsmedborgarskap, är det befogat att fråga sig om unionsmedborgarskapet börjar bli ett verkligt medborgarskap i mer traditionell mening. Risker är dock att medlemsstaterna kommer att ytterligare skärpa sina medborgarskapslagar för att undvika oönskade effekter av domen. För samordningen av EU:s regler och politik på migrationsområdet vore en sådan utveckling ett tydligt steg bakåt.

Just ändring av en medborgarskapslag blev konsekvensen av en annan intressant dom från EU-domstolen, nämligen *Chen-domen* (dom C-200/02, se nedan). I målet hade de irländska medborgarskapsreglerna utnyttjats för att få tillgång till den fria rörligheten. Efter EU-domstolens dom, där det fastslogs att andra EU-länder aldrig kan ifrågasätta någons medborgarskap och unionsmedbor-

garskap, gjordes ändringar i den irländska medborgarskapslagen för att situationen inte skulle kunna uppstå igen. Genom att ändra sina nationella medborgarskapsregler kan således varje enskilt EU-land sätta EU-rätten ur spel eller i vart fall styra vem som skall få tillgång till rättigheterna. Den fria rörligheten blir då i praktiken en blandning av nationella bestämmelser om vem som är medborgare, och EU-rätt som ger denne medborgare rätt att röra sig fritt i EU.

I det korta perspektivet är det inte troligt att EU-domstolen kommer att ändra den inslagna vägen, där det är unionsmedborgarens fria rörlighet som står i fokus, och familjemedlemmar från tredjeland får följa med för att inte "hindra" den fria rörlighetens effektiva genomslag. I ett längre perspektiv bör dock anhöriginvandring ses som en del i ett större framtidsresonemang där den bristande koordinationen mellan medlemsländernas migrationspolitik står i fokus. Till de stora utmaningarna framöver hör att samordna de olika regelsystem som gäller i medlemsländerna för så kallade "denizens", det vill säga personer som saknar unionsmedborgarens skydd. Längre fanns i EU en spänning och viss osäkerhet framför allt vad gällde frågan om nationell rätt eller EU-rätt skulle gälla vid en familjemedlems första inresa över EU:s yttre gräns. Genom EU-domstolens dom i *Metock* (dom C-127/08, se nedan) synes det dock numera vara klarlagt att det inte spelar någon roll när eller var familjebildningen sker. Familjemedlemmen har alltid en rätt att ansluta sig till en migrerande unionsmedborgare oavsett hur de först har tagit sig in i unionen.

Fokus i detta kapitel ligger på EU-domstolens avgöranden i mål som rör anhöriginvandring till EU. Även om antalet rättsfall på området ännu är litet visar en genomgång av praxis att tillämpningsområdet för reglerna om anhöriginvandring i framtiden kan förväntas bli större. Detta kommer att ytterligare påverka medlemsstaternas nationella regelverk på området, något som de inte alltid uppskattar. Risken är att medlemsstaterna genom att utnyttja sin kvarvarande nationella kompetens försöker styra anhöriginvandringen. Unionsmedborgarskapet och anhörigas rättigheter kan dock i framtiden inte ses isolerat utan måste sättas i relation till andra rättsliga begrepp, inte minst mänskliga rättigheter som ju grundar sig på tanken om alla människors lika värde.

Hur har EU-domstolen tolkat rätten för anhöriga tredjelandsmedborgare att få resa in och bosätta sig i EU? Hur långtgående är denna rättighet idag och vad kan vi förvänta oss framöver? Kapitlet inleds med en kort presentation av unionsmedborgarens rättigheter. Därefter övergår jag till att redogöra för rörlighetsdirektivets regler om hur familjemedlemmar från tredjeland har rätt att följa med en migrerande unionsmedborgare som flyttar inom unionen. I detta avsnitt redogör jag också för den EU-rättsliga definitionen av begreppet familjemedlem. Därefter övergår jag till att analysera EU-domstolens tolkning av familjemedlemmars rättigheter i unionen.

## Unionsmedborgarens rättigheter

För individen är den praktiska konsekvensen av att vara unionsmedborgare främst att personen i fråga tillerkänns en rad särskilda EU-rättigheter som kan utnyttjas i de andra EU-länderna. Bland unionsmedborgarens rättigheter märks bl.a. rösträtt i kommunala val och val till Europaparlamentet, diplomatiskt skydd i tredjeland, framställningsrätt i Europaparlamentet och rätt att vända sig till EU:s ombudsman. Den i praktiken viktigaste rättigheten är dock rätten till fri rörlighet, det vill säga rätten att bo, leva, arbeta och driva företag inom de andra EU-medlemsstaternas territorier. I denna rättighet ingår också en rätt att ta med sin familj oavsett vilket medborgarskap familjemedlemmen har. Ursprungligen gällde den fria rörligheten endast för dem som arbetade i ett annat EU-land än det egna, men genom fördragsändringar och nya direktiv och förordningar (s.k. sekundärrätt) samt rättspraxis från EU-domstolen har rättigheten successivt utvecklats till att nu tillerkänns *varje* unionsmedborgare (art. 21 FEUF). Trots att artikeln uttryckligen fastslår att ”Varje unionsmedborgare *ska ha rätt* att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier” (kursivering tillagd) är rättigheten emellertid inte obegränsad. Inskränkningar och villkor i rättighetens utövande finns nämligen i både funktionsfördraget och i sekundärrätten (framför allt i det så kallade rörlighetsdirektivet 2004/38/EG). Här föreskrivs bl.a. att en unionsmedborgare som inte arbetar, driver

företag eller utövar tjänster måste kunna visa att han eller hon har pengar till sin egen och sin familjs försörjning, samt en sjukförsäkring. Syftet är att personen i fråga inte skall bli en börda för värdlandets socialhjälpssystem. Den som uppfyller kraven har emellertid en stark uppehållsrätt i värdstaten. Denna rättighet får inte inskränkas annat än i den mån EU-rätten tillåter. Alla begränsningar och villkor i rättighetens utövande har av EU-domstolen tolkats snävt medan själva rättigheten tolkats mycket vidsträckt.

Implementeringen av rörlighetsdirektivet har tagit lång tid. Migration och fri rörlighet är i hög grad politiserade rättigheter, och särskilt vad gäller frågor som social dumpning och EU:s utvidgning står medlemsstaterna under stark påverkan och press från den inhemska opinionen. De övergångsregler som många EU-länder införde 2004 och 2007 vid EU:s utvidgning till Central- och Östeuropa, där de gamla EU-länderna fick rätt att under maximalt sju år ha restriktioner i den fria rörligheten för de nya ländernas medborgare, visar hur EU och EU-länderna under starkt tryck från opinionen har fått göra eftergifter. Det omvända har dock också förekommit, där regeringar använt EU som ursäkt för att fatta impopulära beslut såsom till exempel att avskaffa inresekontroller vid gränserna.

## Familjemedlemmars rättigheter i EU enligt rörlighetsdirektivet

Att ge utländska unionsmedborgare rättigheter kräver dock att man även funderar över dem som utesluts från rättigheterna. De allra flesta tredjelandsmedborgare som befinner sig i ett EU-land, eller som vill resa in över unionens yttre gräns omfattas nämligen inte av de rättigheter som individen garanteras i EU-rätten. Även om en gemensam europeisk migrationspolitik kan skönjas är de flesta tredjelandsmedborgare i huvudsak hänvisade till nationell rätt i respektive EU-land. Några privilegierade grupper tredjelandsmedborgare med särskilda rättigheter finns dock. Dessa grupper befinner sig i ett slags mellankategori, mellan unionsmedborgaren som har tillgång till alla unionsrättens rättigheter och de tredjelandsmedborgare som



egentligen inte har några rättigheter alls i EU. Till dessa privilegierade grupper hör bland annat de som kommer från länder med vilka EU slutit associationsavtal, där det mest utvecklade avtalet är EES-avtalet som ger tillgång till i princip hela den fria rörligheten. Hit hör också de tredjelandsmedborgare som bott minst fem år i ett medlemsland och därmed blivit så kallat varaktigt bosatta. Även dessa personer har vissa rättigheter, bland annat viss fri rörlighet. Den allra mest gynnade kategorin är dock unionsmedborgarens familjemedlemmar (jfr Petra Herzfeld Olssons kapitel i denna bok).

En unionsmedborgare med rätt att migrera enligt funktionsfördraget och sekundärrätten (dvs. direktiv och förordningar), har enligt rörlighetsdirektivet (art. 7) rätt att ta med sin familj när han eller hon flyttar till ett annat EU-land. Detta gäller oavsett om familjen består av unionsmedborgare eller av tredjelandsmedborgare. Man bör dock ha i minne att familjemedlemmar som själva är unionsmedborgare numera har en självständig rätt att migrera om de uppfyller de ovan nämnda villkoren, det vill säga om de arbetar, driver företag eller annars är självförsörjande. Uppfyller de inte villkoren är deras rätt emellertid helt knuten till och beroende av den berättigade unionsmedborgaren som de medföljer. För dessa familjemedlemmar gäller då samma regler som för de familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare. Anledningen till att de två sistnämnda grupperna behandlas lika är att det är den berättigade unionsmedborgarens rättigheter som står i fokus. Att behandla dennes familjemedlemmar olika beroende på ursprung skulle vara diskriminerande och dessutom utgöra ett hinder i unionsmedborgarens möjlighet och vilja att migrera. Rätten att ta med sin familj är alltså en aspekt av unionsmedborgarens fria rörlighet, och en förutsättning för att personrörligheten i praktiken skall fungera.

Rättigheterna för familjemedlemmar från tredjeländ är således alltid helt beroende av unionsmedborgarens, och kan inte uppkomma självständigt. Den tredjelandsmedborgare som medföljer en migrerande unionsmedborgare får däremot resa in och bo med denne i värdstaten. Utöver själva uppehållsrätten har en medföljande familjemedlem även rätt att utöva ekonomisk aktivitet i värdstaten, barnen har rätt till utbildning och så vidare.

Normalt upphör dock tredjelandsmedborgarens rätt att stanna i mottagarstaten när den självständigt berättigade unionsmedborgaren inte längre utövar sina EU-rättigheter eller om unionsmedborgaren flyttar därifrån. När en tredjelandsmedborgare på det sättet förlorar sin EU-rättsliga uppehållsrätt är personen i fråga inte längre undantagen från de nationella krav på uppehållstillstånd som normalt gäller i utlänningsrätten. I Sverige kan t.ex. en sådan person utvisas på den grunden att han eller hon saknar uppehållstillstånd (utlänningslagen (2005:716) 8 kap. 7 §). Ett visst rättsligt skydd för familjemedlemmar finns dock för det fall att förändringar i familjesituationen inträffar. Enligt rörlighetsdirektivet har familjemedlemmar nämligen rätt att behålla uppehållsrätten vid unionsmedborgarens död, vid skilsmässa med mera. Detta rättsliga skydd gäller uteslutande på personlig grund och bestämmelserna skall ses mot bakgrund av den mänskliga rätten till respekt för familjelivet och den mänskliga värdigheten, samt EU:s önskan att undvika missbruk av rättigheten.

Om unionsmedborgaren avlider kan en familjemedlem från tredjeland behålla sin uppehållsrätt, under förutsättning att personen i fråga uppfyller vissa krav: Denne måste kunna visa att han eller hon är anställd eller egenföretagare, eller har heltäckande sjukförsäkring och tillräckliga tillgångar för sin försörjning, eller är medlem ”i en familj som redan är bildad i den mottagande medlemsstaten av en person som uppfyller dessa villkor” (art. 12 rörlighetsdirektivet). Utöver detta krävs också att tredjelandsmedborgaren i fråga varit bosatt i den mottagande medlemsstaten i egenskap av familjemedlem i minst ett år före unionsmedborgarens död. Är dessa förutsättningar uppfyllda bibehålls uppehållsrätten, annars går den förlorad.

Vid äktenskapskillnad är huvudregeln att familjemedlemmar från tredjeland inte får behålla sin uppehållsrätt, utan antingen måste lämna landet eller ansöka om nationellt uppehållstillstånd (rörlighetsdirektivets art. 13). Omfattande undantag finns dock i direktivet. Bland annat kan personen i fråga få stanna kvar om äktenskapet haft viss varaktighet, om det är befogat med hänsyn till ”särskilt svåra omständigheter”, eller med hänsyn till barn. Utöver detta måste man dock kunna visa att man är självförsörjande (t.ex. anställd eller egenföretagare).

För att en familjemedlem skall kunna utnyttja de ovanstående bestämmelserna krävs emellertid att personen ifråga faller in under den rättsliga definitionen av begreppet ”familjemedlem”. Begreppet har fått en ganska bred utformning i rörlighetsdirektivet, men tydliga begränsningar finns. Till familjemedlemmar räknas enligt rörlighetsdirektivets art. 2 förutom make och maka också släktingar i rakt uppstigande och nedstigande led till unionsmedborgaren eller dennes make/maka, under förutsättning att släktingen är beroende av dem för sin försörjning. I Sverige har rörlighetsdirektivets familjemedlemsbegrepp förts in i 3 a kap. 2 § i utlänningslagen.

Ett rättsfall från EU-domstolen, *C-1/05 Jia* (dom år 2007), har preciserat vad som avses med uttrycket ”beroende familjemedlemmar”. Målet hade svensk anknytning och rörde den kinesiska medborgaren Jia som reste till Sverige för att besöka sin son. Även sonen var kinesisk medborgare, men hade en tysk hustru som drev ett företag i Sverige. Hustrun hade med andra ord utnyttjat sin EU-rättsliga fria rörlighet. Strax innan Jias visum gick ut ansökte hon om uppehållstillstånd i Sverige. Ansökan avslogs emellertid av Migrationsverket då man ansåg att det saknades tillräckliga bevis för att hon var ekonomiskt beroende av sin son och svärdotter. EU-domstolen fastslog att uttrycket ”vara beroende av” innebär att en familjemedlem mot bakgrund av sin ekonomiska situation är ur stånd att sörja för sina grundläggande behov. Huruvida en släkting står i beroendeställning skall enligt domstolen avgöras utifrån den faktiska situationen. Behovet av bistånd måste dock ha förelegat i ursprungslandet eller i det land personen i fråga senast kommit från. Det är emellertid inte nödvändigt att släktingen har rätt till underhåll enligt värdstatens nationella regler eftersom begreppets innebörd då skulle variera mellan de olika EU-länderna. Medlemsstaterna behöver dock inte som bevis för att beroendeställning föreligger godta att unionsmedborgaren eller dennes make/maka åtagit sig att försörja familjemedlemmen. Bevisning får dock föras ”med varje lämpligt medel”.

Utöver ovan uppräknade grupper räknas också partner med vilken unionsmedborgaren ingått registrerat partnerskap till familjemedlemmar (under förutsättning att värdstatens lagstiftning jämställer partnerskap med äktenskap). Däremot säger direktivet inget om sam-

könade äktenskap. I skrivandets stund finns ännu inga domar från EU-domstolen som preciserar exakt vad som gäller för samkönade äktenskap, men domar kring detta kan förväntas. I Sverige jämföras sedan 2009 samkönade äktenskap med äktenskap mellan man och kvinna. Vad gäller sådana familjemedlemmar som inte omfattas av direktivets definition av familjemedlemsbegreppet föreskriver rörlighetsdirektivet att inresa och uppehåll skall underlättas om personen ifråga var beroende av eller bodde hos unionsmedborgaren i sitt hemland. Detsamma gäller om det av allvarliga hälsoskäl krävs att unionsmedborgaren personligen tar om hand familjemedlemmen i fråga.

Intressant att notera är att rörlighetsdirektivet inte räknar sambo till familjemedlemmar i direktivets mening. Detta synsätt överensstämmer emellertid väl med den konservativa inställning som EU-domstolen tidigare har haft till att utsträcka familjemedlemsbegreppet till att också omfatta sambo (se t.ex. 59/85 Reed). En trolig anledning är att samboförhållanden i andra länder inte alltid jämföras med äktenskap i den utsträckning som görs i Sverige. Bristen på registrering gör också att samboförhållanden kan vara svåra att kontrollera och definiera. Rörlighetsdirektivet föreskriver dock att medlemsstaterna skall ”underlätta inresa och uppehåll” för sambo. Detta skall ske i överensstämmelse med nationell lagstiftning, och en noggrann undersökning av de personliga förhållandena måste göras. Ett eventuellt beslut att neka inresa eller uppehåll skall vara motiverat. Trots att rörlighetsdirektivet alltså inte kräver det har man i den svenska bestämmelsen emellertid valt att jämföra sambo med make. Generösare nationella regler är nämligen tillåtna enligt direktivet. I Sverige har det ansetts att ett utelämnande av sambo i detta avseende skulle kunna utgöra ett hot mot likabehandlingsprincipen, som inom EU-rätten förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet. En utlänning som är sambo med en svensk kan ju i regel få uppehållstillstånd enligt andra bestämmelser i utlänningslagen.

När en unionsmedborgare och dennes familjemedlemmar under fem år varit stadigvarande och lagligt bosatta i en annan medlemsstat i enlighet med rörlighetsdirektivets villkor får de så kallad permanent uppehållsrätt. Då gäller inte längre de villkor som funnits dessför-

innan, alltså de ovannämnda kraven för uppehållsrätt (ekonomisk aktivitet, sjukförsäkring och tillräckliga tillgångar m.m.). Den som fått permanent uppehållsrätt får en stark ställning i värdlandet – en som ytterligare liknar landets egna medborgares. I den svenska utlänningslagen föreskrivs permanent uppehållsrätt för unionsmedborgare som vistats lagligt i Sverige under fem år och för deras familjemedlemmar från tredjeland i utlänningslagens 3a kap. 6–7 §§.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att rörlighetsdirektivet idag innehåller en tämligen långtgående rättighet för familjemedlemmar från tredjeland att migrera tillsammans med en unionsmedborgare, under förutsättning att de faller in under definitionen av begreppet familjemedlem. Rättigheten har funnits länge och redan 1968 fick migrerande arbetstagare rätt att ta med sina familjemedlemmar som var tredjelandsmedborgare till andra medlemsländer. Sedan dess har emellertid rättigheten utökats väsentligt. De närmare preciseringarna av familjemedlemmarnas rättsliga status och hur rättigheten i praktiken skall tillämpas finner vi emellertid inte i rörlighetsdirektivets lagtext utan i EU-domstolens praxis. Det är dock först på senare år som domstolen börjat utforma mer precisa regler kring tredjelandsmedborgares rättigheter.

Nedan följer en genomgång av några viktiga mål från EU-domstolen som preciserar anhöriginvandring i EU och de gränser som domstolen dragit upp. Som kommer att visas nedan är det dock vanligen inte tredjelandsmedborgarnas rättighet i sig som stått i fokus för EU-domstolens intresse, utan oftast har det handlat om den berättigade unionsmedborgarens möjlighet och vilja att utnyttja sin fria rörlighet. Utgångspunkten för EU-domstolens resonemang är det av domstolen ofta upprepade faktum att ”ställningen som unionsmedborgare är avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare”. Till denna grundläggande ställning kopplas sedan de olika rättigheterna. EU-domstolen lägger stor vikt vid att det skall vara praktiskt genomförbart och attraktivt för unionsmedborgaren att röra sig över gränserna. Alla hinder för den fria rörligheten skall därför tas bort. Ett sådant hinder skulle kunna bestå i att det finns olika problem att ta med sig familjen.

## EU-rättens räckvidd i interna situationer

Rörlighetsdirektivets bestämmelser gäller för *migrerande* unionsmedborgare och deras familjer. Unionsmedborgarens EU-rättigheter gäller således i första hand i de andra EU-länderna. Enligt fast rättspraxis från EU-domstolen kan vanligen inte reglerna om fri rörlighet tillämpas på sådana situationer som inte har någon anknytning till unionsrätten, utan där samtliga relevanta omständigheter begränsas till en enda medlemsstats inre förhållanden (se t.ex. nedan i målet C-127/08 *Metock*). Den som stannar kvar i det egna landet och aldrig utnyttjar sin fria rörlighet kan således normalt inte stödja sig på EU-rätten, utan är hänvisad till nationell rätt. Detta brukar kallas för att situationen är intern.

När en unionsmedborgare tar med sin familj, bestående av medborgare i tredjeland, till ett annat medlemsland regleras däremot förhållandet av unionsrätten, eftersom unionsmedborgaren utnyttjat sin rätt till fri rörlighet. Om familjen istället väljer att bo i unionsmedborgarens eget hemland regleras familjens uppehållsrätt vanligen av de nationella reglerna i det landet. Detta kan leda till att olika regler om familjens rätt till uppehåll gäller, beroende på vilket medlemsland familjen väljer att bo i.

Domstolen har dock sedan lång tid tillbaka erkänt en möjlighet att åberopa de unionsrättsliga reglerna också i unionsmedborgarens eget land. Om familjen först migrerar eller på annat sätt hamnar i en situation som täcks av unionsrätten (dvs. har utnyttjat sin fria rörlighet i någon form) och sedan väljer att flytta tillbaka till ursprungslandet, fortsätter EU-rätten att gälla även där. Något annat vore, enligt EU-domstolen, närmast att bestraffa den som faktiskt utnyttjat sin fria rörlighet. Till exempel kan en dansk unionsmedborgare, som på grund av de danska invandringsreglerna inte kan ta in sin make/maka i Danmark då han eller hon är tredjelandsmedborgare, istället välja att flytta till Sverige. När unionsmedborgaren väl utnyttjat sin fria rörlighet kan denne förlita sig på EU-rätten och återvända till Danmark tillsammans med sin make/maka, som då är familjemedlem till en migrerande unionsmedborgare. Som kommer att visas nedan synes dock domstolen vara på väg att mjuka upp kraven på gränsöver-

skridande moment och i vart fall vad gäller barn godta att migration inte skett (se nedan målet *Zambrano*).

Att unionsrätten inte är tillämplig när det saknas anknytning till den har tidigare fastslagits av EU-domstolen i flera olika mål. Ett tidigt mål rörande anhöriginvandring är C-35/82 och 36/82 *Jhajan och Morson* (dom år 1982), där frågan gällde om Jhajan och Morson, som var medborgare i Surinam, hade rätt till uppehållstillstånd i Nederländerna där deras vuxna döttrar bodde. Döttrarna var holländska medborgare men hade aldrig utnyttjat sin rätt att bo och arbeta i något annat medlemsland än det egna. Frågan ansågs därför inte vara unionsrättslig, utan av helt nationell holländsk karaktär. EU-domstolen fastslog att unionsrättens regler om fri rörlighet inte kan tillämpas i situationer som inte innehåller något förhållande som anknyter till sådant som styrs av EU-rätten. Det var därför inte ett brott mot unionsrätten att vägra mödrarna uppehållstillstånd i Nederländerna. Ett annat liknande mål är C-297/88 *Dzodzi* (dom år 1990), som gällde en tredjelandsmedborgare som hävdade en rätt att bosätta sig och stanna kvar på en medlemsstats territorium enbart på grund av äktenskap med en medborgare i den staten. Unionsmedborgaren hade dock aldrig utnyttjat sin fria rörlighet i unionen, och EU-domstolen ansåg därför att unionsrätten inte var tillämplig. I dessa situationer gäller istället de nationella reglerna om rörelsefrihet för utlänningar i varje enskilt land.

Ett mål från 2011 som behandlar en likartad situation är C-434/09 *McCarthy*. Målet rörde en person som var medborgare i både Storbritannien och Irland. Hon hade dock hela sitt liv bott i Storbritannien. Hon erhöll försörjningsstöd där och hade aldrig arbetat. När hon år 2002 gifte sig med en jamaicansk medborgare ansökte hon för första gången någonsin om irländskt pass. När passet väl erhållits ansökte paret om unionsrättslig uppehållsrätt i Storbritannien i egenskap av utländsk unionsmedborgare och familjemedlem. Brittiska myndigheter avslag ansökan eftersom McCarthy inte ansågs uppfylla EU-rättens krav på att unionsmedborgaren måste vara arbetstagare, egenföretagare eller ha tillräckliga tillgångar för att ha rätt att migrera och ta med sin familj. EU-domstolen konstaterade att ansökan om uppehållsrätt gjorts i ett land där McCarthy var med-

borgare och dessutom alltid hade varit bosatt. Syftet med ansökan var därför endast, enligt EU-domstolen, att ge mannen uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivets regler om familjemedlemmar, eftersom nationell rätt inte innehöll någon motsvarande rättighet. EU-domstolen konstaterade att rörlighetsdirektivet inte är tillämpligt på en unionsmedborgare som aldrig har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet, utan alltid har uppehållit sig i den medlemsstat där personen i fråga är medborgare. Detta gäller även om personen dessutom är medborgare i en annan medlemsstat. Paret kunde således inte förlita sig på EU-rätten, och mannens möjlighet att stanna i Storbritannien fick avgöras enligt nationell rätt.

I *McCarthy* tydliggjorde EU-domstolen en yttre gräns för anhöriginvandring enligt rörlighetsdirektivet, och krävde att unionsmedborgaren skall ha utnyttjat sin fria rörlighet för att kunna återropa EU-rätten i det egna landet. En unionsmedborgare som bor i sitt eget medborgarskapsland och aldrig har utnyttjat sin fria rörlighet kan således inte, med stöd av rörlighetsdirektivet, ge tillträde till EU för en familjemedlem från tredjeland. Endast en migrerande unionsmedborgare har denna rättighet. Rörlighetsdirektivets tillämpningsområde är nämligen, konstaterade domstolen, uppehållsrätt på den ”mottagande medlemsstatens” territorium, vilket definieras som den stat dit unionsmedborgaren ”reser” för att utöva sin rätt.

I en annan synnerligen viktig dom, C-34/09 *Zambrano* från 2011, har EU-domstolen dock valt en annan lösning. Här slog domstolen nämligen för första gången fast att det inte alltid behövs något gränsöverskridande moment för att kunna förlita sig på EU:s uppehållsrätt. Domarna i *McCarthy*- och *Zambrano-målen* kom med bara två månaders mellanrum, men visar hur den faktiska situationen kan vara avgörande för familjemedlemmars rättigheter. I *Zambrano* fick två tredjelandsmedborgare, vars minderåriga barn på grund av födelseplats var unionsmedborgare, uppehållsrätt i barnens medborgarskapsland. Målet handlade om två makar från Colombia som ansökt om asyl i Belgien. Belgiska myndigheter avslog deras ansökningar, men eftersom det var inbördeskrig i Colombia kunde utvisningen inte verkställas. Under mellantiden fick makarna två barn som båda erhöll belgiskt medborgarskap i enlighet med den belgiska



medborgarskapslagens bestämmelser om undvikande av statslöshet. Föräldrarna ansökte därefter om uppehållsrätt i Belgien enligt EU-rätten i egenskap av släktingar i rakt uppstigande led till minderåriga unionsmedborgare. EU-domstolen fastslog att en sådan rätt förelåg och tillerkände makarna en rätt att stanna i Belgien.

I sitt omdiskuterade domslut i *Zambrano-målet* lät EU-domstolen barnen fungera som ett verktyg för att låta EU-rätten också omfatta så kallade interna situationer. Samtliga medlemsstater som yttrat sig i målet hade menat att barnen inte omfattades av den fria rörligheten eftersom de aldrig lämnat den EU-stat i vilken de var medborgare. Domstolen höll med om att rörlighetsdirektivet inte gav dem någon sådan rätt eftersom direktivet endast gäller personer som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat. Domstolen valde därför att istället avgöra målet med hänvisning till själva unionsmedborgarskapet och sin egen ofta upprepade ståndpunkt att ställningen som unionsmedborgare är den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare. I *Zambrano-domen* tillämpades ingen av de grunder som domstolen vanligen använder vid mål om fri rörlighet för personer. Domstolen konstaterade istället att själva fördragsbestämmelsen (art. 20 FEUF) utgör hinder för nationella åtgärder som medför att unionsmedborgare ”berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som tillkommer dem i kraft av unionsmedborgarskapet”. Ur själva unionsmedborgarskapet har domstolen alltså skapat en helt ny princip: När kärnan i rättigheterna berörs behövs inget gränsöverskridande moment! I målet innebar det att föräldrarna fick rätt att uppehålla sig och arbeta i Belgien, eftersom något annat skulle ha gjort det omöjligt för barnen att utnyttja ”kärnan i de rättigheter” som tillkommer dem i kraft av unionsmedborgare. Hade föräldrarna istället nekats uppehållsrätt hade barnen tvingats lämna unionen för att följa med sina föräldrar. Vad domstolen här skapade var alltså en EU-rättslig rätt att bo i ett medlemsland, som är helt fristående från rätten att röra sig mellan medlemsländerna. Föräldrarna fick därmed en laglig rätt att uppehålla sig i Belgien enligt EU-rätten, trots att de saknade sådan rätt enligt nationell lagstiftning. Både politiskt och rättsligt är denna dom kontroversiell. Tyvärr saknar domen närmare motivering till grunderna för beslutet och gränserna

för domens tillämpningsområde. En risk är dock, som nämnts, att medlemsstaterna kan komma att skärpa sina medborgarskapslagar för att undvika oönskade effekter av *Zambrano-domen*.

Hur domstolens slutsatser från *McCarthy* och *Zambrano* i framtiden skall tillämpas och tolkas är något som EU-domstolen kommer att behöva klargöra. I skrivande stund framstår rättsläget som något oklart. Tillsvidare bör man dock utgå från att slutsatserna från *Zambrano* bör tillämpas just på situationer där barn är unionsmedborgare men inte deras föräldrar. Barn vars föräldrar från tredjeland utvisas förlorar nämligen möjligheten att själva utnyttja kärnan i sina EU-rättigheter. Slutsatserna från *McCarthy* däremot bör tillämpas på familjeåterförening där endast vuxna är inblandade. I *McCarthy*, till skillnad från *Zambrano*, konstaterade domstolen nämligen att det inte fanns något som gav vid handen att unionsmedborgaren fråntogs ”möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som tillkommer henne i kraft av unionsmedborgarskapet eller hindrar henne från att utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier”.

## Lagligt uppehåll i EU – inte längre ett krav för familjemedlemmars rätt

Ett annat mycket viktigt och omdiskuterat mål som rörde familjemedlemmars rätt att följa med när en unionsmedborgare utnyttjar sin fria rörlighet är *C-109/01 Akrich* (dom år 2003). Här lade EU-domstolen fast en ny princip som tydligt kom att påverka anhörginvandringen i EU under flera år. Målet handlade om marockansk man som vid två tillfällen hade uppehållit sig illegalt i Storbritannien och vid båda tillfällena utvisats ur landet. Han hade också begått brott där. Under den andra av sina illegala vistelser gifte han sig dock med en brittisk medborgare, varpå han ansökte om nationellt uppehållstillstånd, nu i egenskap av make. Ansökan avslogs emellertid och han utvisades ytterligare en gång. Denna gång skickades han på egen begäran till Irland dit hans hustru redan hade flyttat för att arbeta. Även Akrich själv fann så småningom ett arbete inom restaurantbranschen i

Irland. Ett halvår senare ville paret återvända till Storbritannien, och återopade nu EU-rätten och dess regler om familjemedlemmar. Frågan i målet gällde mannens rätt att följa med hustrun när hon återinflyttade till Storbritannien, det vill säga om han kunde utnyttja EU-reglerna om familjemedlemmars rätt att följa med en migrerande unionsmedborgare. Storbritannien hävdade att detta var ett missbruk av EU-rättigheterna eftersom hela Irlandsresan var konstruerad enbart i syfte att kringgå nationell rätt, något som makarna också medgav att så var fallet. Målet avgjordes mot bakgrund av de äldre bestämmelser som gällde före rörlighetsdirektivets ikraftträdande. Genom den kontroversiella domen införde EU-domstolen ett nytt krav, nämligen att den medborgare i tredjeland som är make/maka till en unionsmedborgare måste ha uppehållit sig ”lagligt” i en medlemsstat innan han eller hon flyttar vidare till en annan medlemsstat tillsammans med unionsmedborgaren. Tredjelandsmedborgarens första inresa över EU:s yttre gräns måste alltså, enligt domstolen, ha varit laglig. Domstolen framhöll också att de behöriga myndigheterna har rätt att bedöma om det föreligger ett äkta äktenskap eller om det handlar om ett skenäktenskap i syfte att kringgå bestämmelser om inresa och uppehåll för tredjelandsmedborgare. I det förra fallet har myndigheterna att särskilt beakta bestämmelsen i art 8 i Europakonventionen om rätten till skydd för familjeliv eftersom ett splittrande av familjen kan vara en kränkning av den skyddade rättigheten. Den som tar sig in i EU via skenäktenskap kan således inte räkna med några EU-rättigheter.

I C-127/08 *Metock m.fl.* (dom år 2008) kullkastade dock EU-domstolen helt sin egen praxis och omprövade kravet på att tredjelandsmedborgaren skall ha uppehållit sig ”lagligt” i ett medlemsland för att ha rätt att följa med en unionsmedborgare till nästa land. Målet rörde fyra tredjelandsmedborgare som ansökt om politisk asyl i Irland, men som var för sig fått avslag på sina ansökningar. Under mellantiden hade dock samtliga hunnit gifta sig med icke irländska unionsmedborgare som arbetade och uppehöll sig i Irland. Tredjelandsmedborgarna ansökte därefter om uppehållsrätt i egenkap av makar till migrerande unionsmedborgare. EU-domstolen fastslog att rörlighetsdirektivet inte anger något om var eller under

vilka omständigheter tredjelandsmedborgaren skall ha uppehållit sig innan denne anlände till den mottagande medlemsstaten. Därför, konstaterade domstolen, måste den egna slutsatsen från *Akrich-målet* ”omprövas”. Syftet med rörlighetsdirektivet är nämligen, konstaterade domstolen, att stärka rätten att fritt röra sig och uppehålla sig för alla unionsmedborgare. Om unionsmedborgaren inte får möjlighet ”till ett normalt familjeliv” i den mottagande staten skulle det vara ett allvarligt hinder för unionsmedborgarens rättigheter eftersom det skulle avskräcka denne från att resa in och uppehålla sig i andra medlemsstater. Vidare konstaterade EU-domstolen att om medlemsstaterna hade exklusiv behörighet att själva lagstifta om vad som gäller när en familjemedlem från tredjeland första gången ges tillträde till unionens territorium, skulle det leda till att den fria rörligheten tilläts skilja sig från land till land. Något sådant kunde EU-domstolen inte godta.

Hela domstolens resonemang i *Metock-målet* hänger samman med upprättandet av den så kallade inre marknaden i EU, ett område som kännetecknas av att hindren för fri rörlighet skall avskaffas. Upprättandet av den inre marknaden förutsätter att villkoren för en unionsmedborgare att resa in och uppehålla sig i en annan medlemsstat är desamma i samtliga medlemsstater. Domstolen konstaterade dock att medlemsstaterna inte förlorat alla möjligheter till att kontrollera vilka familjemedlemmar från tredjeland som reser in eftersom en individuell bedömning av personen kan göras med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och allmän hälsa. Dessutom kan medlemsstaterna, för att hindra missbruk genom exempelvis skenäktenskap, dra tillbaka rättigheter om det görs i enlighet med föreskrivna rätts säkerhetsgarantier. Vad gällde det faktum att familjebildningen i *Metock-målet* hade inträffat först efter tredjelandsmedborgarnas inresa i landet, konstaterade domstolen att rätten att ansluta sig till unionsmedborgaren gäller oavsett var och när äktenskapet ingåtts och oavsett på vilket sätt tredjelandsmedborgaren reste in i den mottagande medlemsstaten.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att här har skett en tydlig rättsutveckling, där domstolen i *Akrich* först införde ett krav på att en familjemedlem från tredjeland måste ha bott lagligt i ett annat

medlemsland innan han eller hon kunde utnyttja rätten att ansluta till en migrerande unionsmedborgare. Några år senare i *Metock* gjorde domstolen dock helt om, och konstaterade att detta krav innebar att medlemsstaterna tillåts skapa hinder för unionsmedborgarens fria rörlighet genom sin nationella lagstiftning kring invandring och asyl. Därför kan inget krav på lagligt uppehåll längre ställas. Observeras bör dock att det är unionsmedborgarens rätt som domstolen primärt skyddar, inte tredjelandsmedborgarens. Det är den fria rörlighetens genomslag och effektiva tillämpning som står i fokus.

## Missbruk av rätten till fri rörlighet

I rörlighetsdirektivets artikel 35 föreskrivs att medlemsstaterna får vidta nödvändiga åtgärder för att neka, avbryta eller dra tillbaka en rättighet enligt direktivet i händelse av missbruk av rättigheter eller bedrägeri. Som exempel nämns skenäktenskap. Varje åtgärd från medlemsstaternas sida måste dock vara proportionerlig och i enlighet med de rätts säkerhetsgarantier som direktivet föreskriver. Eftersom unionsmedborgarens rätt till fri rörlighet i de andra EU-länderna är så långtgående har frågan om missbruk av rättigheten flera gånger aktualiserats. Det första målet där frågan på allvar kom upp till prövning var det ovan behandlade målet *Akrich*. I målet hävdade Storbritannien att makarna Akrichs flytt till Irland endast var en tillfällig bortovaro iscensatt i syfte att kringgå de nationella reglerna i Storbritannien och att vad det i själva verket handlade om var att skapa en EU-rättslig rätt till bosättning för maken i unionsmedborgarens ursprungsland. EU-domstolen konstaterade att enligt tidigare praxis saknar det betydelse vilka skäl som ligger bakom en unionsmedborgares flytt till ett annat EU-land. Det faktum att makar flyttar till ett annat EU-land enbart i syfte att aktivera EU-rätten och dess rättigheter är därför utan betydelse för bedömningen av EU-rättens tillämplighet. Det är därför inte ett missbruk av den fria rörligheten att, såsom Akrich och hans fru, endast tillfälligt bosätta sig i ett annat medlemsland i syfte att kringgå den nationella lagstiftningen kring invandring.

Ett av de mer kända målen rörande missbruk av fri rörlighet är

målet C-200/02 *Chen* (dom år 2004). Detta mål handlade om en kinesisk medborgare som flög till Irland i syfte att föda sitt barn där. Barn födda på irländskt territorium fick nämligen, i enlighet med dåvarande irländsk lag, medborgarskap i Irland vid födseln. Modern och barnet bosatte sig därefter i Storbritannien. Modern medgav att hela syftet med irländsresan var att barnet skulle födas där och på så sätt få medborgarskap i Irland och därmed unionsmedborgarskap. Moderns tanke med hela arrangementet var att hon därefter skulle få rätt att bosätta sig med det migrerande barnet i Storbritannien i egenskap av familjemedlem till en unionsmedborgare. Storbritannien hävdade i målet att hela historien var ett påfund för att kringgå de nationella reglerna kring invandring och att det handlade om ett missbruk av EU:s fria rörlighet.

EU-domstolen konstaterade inledningsvis att barnet var irländsk unionsmedborgare och att alla andra medlemsländer måste acceptera detta. Barnet hade därför rätt till fri rörlighet. Villkoren om att den migrerande unionsmedborgaren måste ha heltäckande sjukförsäkring och tillräcklig försörjning för att kunna utnyttja rättigheten var också uppfyllda. Försörjningen tillhandahölls av barnets mor, vilket enligt EU-domstolen räcker. Det är alltså inte nödvändigt att det är den migrerande personen själv som har tillräckliga tillgångar, utan det är tillräckligt att ”ha” medel till sin försörjning. Vad sedan gällde mammans rätt att följa med som familjemedlem konstaterade EU-domstolen att om den förälder som har den faktiska vårdnaden om barnet inte får uppehålla sig med sitt barn i värdmedlemsstaten skulle barnets EU-rättigheter bli helt verkningslösa. Enligt domstolen förutsätter därför möjligheten ”för ett barn i späd ålder att utnyttja uppehållsrätten med nödvändighet... att barnet har rätt att åtföljas av den person som har den faktiska vårdnaden” (jfr *Zambrano-domen* ovan).

Avgörande för målets utgång var således möjligheten för barnet att faktiskt kunna utnyttja sina rättigheter som unionsmedborgare. Vad gäller den viktiga frågan om missbruk konstaterade EU-domstolen att en medlemsstats bestämmelser kring förvärv och förlust av nationellt medborgarskap hör till varje medlemsstats egen behörighet, en behörighet som dock skall utövas med iakttagande av unionsrätten.

När en person väl fått medborgarskap och därmed unionsmedborgarskap får de andra medlemsstaterna aldrig inskränka verkningarna av detta genom att ställa ytterligare villkor för att erkänna personens unionsmedborgarskap och rättigheter. Storbritanniens agerande i detta mål var enligt EU-domstolen ett exempel på uppställande av ett sådant förbjudet villkor eftersom det skulle ”vägra medborgare från andra medlemsstater ... möjligheten att utnyttja en grundläggande frihet enligt gemenskapsrätten av den enda anledning att syftet med förvärvet av medborgarskap i en medlemsstat i själva verket varit att skaffa ett uppehållstillstånd i enlighet med gemenskapsrätten åt en medborgare i ett tredje land”. Utnyttjande av individens fördragsstadgade rättigheter, inklusive rätten att ta med sin familj, kan således aldrig utgöra ett missbruk av de unionsmedborgerliga rättigheterna – inte ens om hela syftet med användandet av den fria rörligheten är att sedan kunna kringgå de nationella reglerna om uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare genom att utnyttja EU-reglerna om uppehållsrätt. I *Chen-målet* hade mamman medgivit att födseln på irländskt territorium var arrangerad endast för att hitta en EU-rättslig smitväg in i Storbritannien för henne själv och på så sätt kringgå de nationella immigrationsreglerna. Detta var dock inte något som EU-domstolen fäste uppmärksamhet vid. Familjen hade således funnit en väg in i EU!

## Rättighetsperspektivet är centralt för sammanhållningen inom EU

Som ovan visats är det unionsmedborgaren och dennes rättigheter som står i fokus för EU-domstolens praxis. Domstolen lägger stor vikt vid att unionsmedborgarens fria rörlighet skall fungera effektivt i praktiken. Alla hinder för den fria rörlighetens genomslag måste därför tas bort, och problem som uppstår när unionsmedborgaren vill ta med sin familj är ett exempel på sådana hinder. Den allt generösare praxisen avseende familjemedlemmars möjligheter att röra sig över gränserna syftar således primärt till att underlätta för den migrerande unionsmedborgaren och göra det praktiskt möjligt och

attraktivt för denne att flytta mellan medlemsländerna. Syftet är alltså inte i sig att underlätta för tredjelandsmedborgare att röra sig i unionen.

Förutom önskan att unionsmedborgares fria rörlighet skall fungera effektivt, är emellertid också önskan att skydda individens mänskliga rättigheter en viktig bakgrund till EU-rättens utformning och tillämpning. Att bevara familjens enhet är en grundläggande rättighet enligt medlemsstaternas konstitutionella traditioner och skyddas även i Europakonventionens bestämmelser om rätten till skydd för familjelivet (art 8). EU-domstolen har i sin rättspraxis emellanåt valt att hänvisa till just Europakonventionens bestämmelse när det gäller rätten för familjemedlemmar från tredjeland att resa in på EU-ländernas territorier (se t.ex. *Akrich-målet* ovan). I vissa situationer kan nämligen splittring av familjen utgöra en kränkning av den skyddade rätten. Skyddet för familjelivet återfinns numera också i EU:s rättighetsstadga (art. 33). Även barnens rättigheter skyddas uttryckligen i EU:s rättighetsstadga (art. 24). Bland annat skall ”barnets bästa komma i främsta rummet”, och varje barn skall ha rätt till ett personligt förhållande till och regelbundna kontakter med båda föräldrarna. Både EU:s egna institutioner och medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätt, är skyldiga att respektera stadgans rättigheter. Troligt är att både Europakonventionen och rättighetsstadgan i framtiden kan komma att få större plats i domstolens resonemang kring familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare. Detta hänger samman med att den fria rörligheten inte längre bör ses som en ekonomisk rättighet. Istället bör den fria rörligheten idag ses som en personlig rättighet.

Flera av rättsfallen som behandlats ovan har rört barns rättigheter. I *Chen-målet* fastslog EU-domstolen att det inte finns några åldersgränser, det vill säga det spelar ingen roll hur gammal unionsmedborgaren i fråga är när han eller hon önskar migrera. Enligt domstolen kan rättigheten nämligen inte underkastas villkoret att personen ska ha uppnått en viss ålder för att han eller hon skall kunna utöva dessa rättigheter själv. På ett sätt kan man till och med hävda att barns fria rörlighet är mer långtgående än andra unionsmedborgares eftersom den kan utsträckas till att också omfatta föräldrar som har den fak-



tiska vårdsnaden om barnet. Så skedde till exempel i *Chen-målet* där domstolen inte brydde sig om att utnyttja det ovan berörda begreppet ”beroende familjemedlem”, utan valde att låta den fria rörlighetens effektiva genomslag styra: Det är nödvändigt att små barn som är unionsmedborgare har med sina föräldrar om de i praktiken skall kunna utnyttja sin fria rörlighet. Det spelar då ingen roll om föräldrarna är tredjelandsmedborgare. Som ovan berörts behöver barnet själv inte heller uppfylla kravet på egen försörjning. Det räcker att någon annan tillhandahåller tillräckliga medel.

Även det ovan nämnda målet *Zambrano* handlade om barn. EU-domstolen slog här fast att barn inte kan tvingas ut ur EU enbart på grund av sina föräldrars status som tredjelandsmedborgare. Barnens rätt att bo med sina föräldrar kan istället ge föräldrarna tillträde till EU. I likhet med *Chen-målet* var det i *Zambrano-målet* barnen som var unionsmedborgare men inte föräldrarna, och det var barnens möjligheter i att i praktiken kunna utnyttja sina rättigheter som unionsmedborgare som var avgörande. Hade föräldrarna nekats uppehållsrätt i barnens medborgarskapsland skulle det, enligt EU-domstolen, inneburi att barnen också måste lämna unionen och därmed frångas möjligheten att faktiskt kunna utnyttja sina rättigheter knutna till unionsmedborgarskapet. I *Zambrano* gällde det uppehållsrätt i barnens eget medborgarskapsland, medan det i *Chen* rörde sig om migration till ett annat EU-land. Situationerna har dock bedömts på likartat sätt, där vikten läggs vid att de underåriga unionsmedborgarna inte skall hindras från att utnyttja sina EU-rättigheter genom att man lägger nationella krav på föräldrarna. När barnen blir myndiga upphör dock förmodligen rätten för föräldrarna att stödja sig på barnens EU-rättigheter (om inte barnen på grund av sjukdom eller liknande fortsätter att vara beroende av sina föräldrar).

Av domarna i de ovan nämnda målen *Akrich* och *Chen* framgår att unionsmedborgarens utnyttjande av sin fria rörlighet, inklusive rätten att ta med sin familj, aldrig kan utgöra ett missbruk av de unionsmedborgerliga rättigheterna. Inte ens om hela syftet med användandet av den fria rörligheten är att sedan kunna kringgå nationella regler om uppehållstillstånd genom att utnyttja EU-reglerna om uppehållsrätt. En yttre gräns finns dock: unionsmedborgaren måste själv ha utnytt-

jat den fria rörlighet som är kopplad till unionsmedborgarskapet för att EU-reglerna skall bli tillämpbara. Om unionsmedborgaren är ett barn och ”kärnan i rättigheterna” berörs kan barnet dock enligt *Zambrano-domen* åberopa EU-rättigheterna även i det egna landet trots att det inte har migrerat. Att det emellertid inte är riktigt lika enkelt att sträcka ut detta resonemang till att också gälla vuxna familjemedlemmar framgår av den ovan berörda domen i *Mc Carthy*.

Flera av de ovan nämnda målen har berört Irland. Anledningarna är flera, bland annat Irlands speciella relation till Storbritannien. En annan anledning är den irländska medborgarskapslagen som fram till ganska nyligen baserats på *ius soli*-principen (dvs. principen att barnet får medborgarskap i det land där det föds). Den irländska medborgarskapslagen var en av de sista i EU som tillämpade en renodlad *ius soli*-princip, och inhemska situationer där principen missbrukats hade flera gånger aktualiserats i irländska domstolar. Det ovan nämnda *Chen-målet* var dock första gången som problemet fick en EU-dimension. Efter EU-domstolens uppmärksammade dom i målet reviderades som nämnt den irländska medborgarskapslagen och år 2004 fick Irland en ny lag som skall förhindra att landet utnyttjas på detta sätt. För medborgarskap i Irland krävs numera att minst en förälder kan visa verklig anknytning till Irland. Den väg som Chen utnyttjade in i EU är alltså numera stängd. Den irländska ändringen tydliggör emellertid det faktum att EU-länderna genom sin egen medborgarskapslag kan styra vem som får tillgång till EU-rättigheterna.

Den samlade EU-rättsliga forskningen på det område som detta kapitel berört är ännu ganska liten. Anledningen är sannolikt att medborgarskap och immigration länge legat inom medlemsstaternas egen behörighet att reglera. Som ovan visats är dock även dessa områden idag starkt påverkade av EU-rätten och i förlängningen kommer det att behövas någon form av samordning mellan länderna.

Rättighetsperspektivet är centralt för sammanhållningen inom EU (se även kapitlet av Peo Hansen, Petra Herzfeld Olsson och Andreas Inghammar i denna bok), och medborgarskap är här av central betydelse. Att EU-länderna kommer att ge upp sin exklusiva kompetens på medborgarskapsområdet är dock inte troligt. I den nu pågående krisens spår är det mer troligt att medlemsstaterna kommer att slå

vakt om den nationella kompetensen, och både medborgarskap och anhöriginvandring är tydligt kopplade till staternas suveränitet och identitet. Vi kan dock förvänta oss att EU-domstolen genom sina tolkningar i möjligaste mån kommer att samordna konsekvenserna av staternas beslut så att eventuella nationalistiska överväganden inte får genomslag i EU. Ett annat – och mer kontroversiellt – sätt att komma tillrätta med bristen på samordning vore dock att frikoppla unionsmedborgarskapet och dess rättigheter från nationellt medborgarskap. Detta är något som diskuterats inom forskningen, men från politiskt håll finns inget intresse av en sådan lösning. Att någon form av samordning av medlemsstaternas regler bör genomföras är dock tydligt. Om inte så hotas sammanhållningen mellan EU:s medlemsländer på migrationsområdet.

## Källor och litteratur

Bland svensk litteratur kring unionsmedborgarskapet och den fria rörligheten i EU hänvisas till min doktorsavhandling, *Medborgarskapet i Sverige och Europa* (Uppsala: Iustus förlag, 2004), som ger en samlad analys av det nationella medborgarskapets och unionsmedborgarskapets rättsverkningar och betydelse för den enskilde individen. Vad gäller unionsmedborgarskapets inverkan på den fria rörligheten för personer hänvisas till min forskningsrapport *Unionsmedborgarskapet och dess inverkan på den fria rörligheten för personer* (Sieps 2006:7). Det finns också ett antal grundläggande samlingsverk och läroböcker som behandlar unionsmedborgarskapet och de rättigheter som knutits till det. Hit hör till exempel Allan Rosas och Lorna Armati, *EU Constitutional Law, An Introduction* (Oxford: Hart Publishing, 2010) och Ulf Bernitz och Anders Kjellgren, *Europarättens grunder* (Stockholm: Norstedts, 2010).

Vad gäller Sveriges ställningstaganden vid införandet av rörlighetsdirektivet hänvisas till betänkandet *Unionsmedborgares rörlighet inom EU* (SOU 2005:49), och regeringspropositionen *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning* (prop 2005/06:77).

För ett djupgående resonemang kring missbruk av EU-rättigheter hänvisas till Karsten Engsig Sørensens artikel, "Abuse of Rights in Community Law: A Principle of Substance or Merely Rhetoric?" (*Common Market Law Review* 43:2, 2006).

För statistik rörande anhöriginvandring i EU hänvisas till *International Migration Outlook: SOPEMI – 2008 Edition* (Paris: OECD, 2008).

För mer ingående analyser av EU-domstolens domar i de olika mål som behandlats ovan hänvisas till rättsfallskommentarer i ledande europarättsliga tidskrifter. Vad gäller målet C-34/09 *Zambrano*, hänvisas till Kay Hailbronner och Daniel Thym, "Case C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEM), Judgement of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011" (*Common Market Law Review* 48:4, 2011).

För en intressant analys av EU-domstolens dom i C-200/02 *Chen* hänvisas till Alina Tryfonidou, "C-200/02 Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v. Secretary of State for Home Department: Further Cracks in the 'Great Wall' of the European Union?" (*European Public Law* 11:4, 2005). En djupgående analys av samma mål finns också i Jean-Yves Carlier, "Case C-200/02 Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen v. Secretary of State for Home Department, Judgment of the Court of Justice (Full Court) of 19 October 2004" (*Common Market Law Review* 42:4, 2005).

EU-domstolens dom i C-127/08 *Metock* analyseras av Elaine Fahey i "Going Back to Basics: Re-embracing the Fundamentals of the Free Movement of Persons in *Metock*. Case C-127/08, *Metock & Others v. Minister for Justice, Equality & Law Reform*, Judgement of the European Court of Justice of the 25 July 2008, nyr" (*Legal Issues of Economic Integration* 36:1, 2009).

Vad gäller målet C-1/05 *Jia*, hänvisas till rättsfallsanalysen av Matthew Elsmore och Peter Starup, "Case C-1/05 Yunying Jia v. Migrationsverket, Judgment of the Court (Grand Chamber), 9 January 2007" (*Common Market Law Review* 44:3, 2007).

# Radikal högerpopulism – ett hot mot EU:s sammanhållning i spåren av den ekonomiska krisen?

av Jens Rydgren

Under de senaste två årtiondena har en ny partifamilj bestående av radikalhögerpopulistiska partier vuxit sig starka i flera västeuropeiska stater liksom i andra stabila demokratier, som Kanada, Australien och Nya Zeeland. Sedan början av 1980-talet har partier som franska Front National, belgiska Vlaams Blok, Österrikiska frihetspartiet (FPÖ), italienska Lega Nord och det Danska folkpartiet etablerat sin närvaro i respektive nationella parlament, i vissa fall med stöd från mer än 20 procent av väljarna. I Österrike (2000) och Italien (1994 och 2001) har FPÖ respektive Lega Nord ingått i regeringsbildningar. För första gången sedan andra världskrigets slut utgör radikalhögern en betydelsefull kraft i Västeuropeiska stater, och har stor påverkan på framförallt debatten kring migrations- och integrationspolitiken i ett flertal länder. Radikala högerpopulistiska partier har i många länder även mobiliserat på ett nationalistiskt inriktat EU-motstånd.

I detta kapitel ställer jag frågan om de radikala högerpartierna utgör ett reellt hot mot EU:s sammanhållning i spåren av den ekonomiska krisen. Inget fullständigt svar kan ges på denna frågeställning, eftersom vi ännu inte kan förutse den pågående ekonomiska och finansiella krisens omfattning och politiska konsekvenser. Den bedömning som görs i kapitlets avslutande diskussion grundas på min egen och andras forskning om de radikala högerpopulistiska partiernas politiska särdrag och vad som förklarar deras framgångar.

Kapitlet kommer att struktureras efter fyra olika delar. Den första

delen undersöker hur den radikalhögerpopulistiska partifamiljen kan definieras. Vilka är dess kännetecknande ideologiska och sakpolitiska särdrag? Hur förhåller den sig till tidigare former av högerradikalism och extremism som exempelvis fascismen? De nästkommande två delarna diskuterar hur framväxten av radikala högerpartier kan förstås och varför sådana partier har varit mer framgångsrika i vissa länder än andra. Först granskas förklaringar som fokuserar förändringar bland väljarnas preferenser, föreställningar och attityder, det vill säga förklaringar centrerade kring *efterfrågan*. Därefter diskuteras förklaringsmodeller som utgår från *utbud*: politiska möjlighetsstrukturer och partiorganisatoriska faktorer.

I den fjärde delen, slutligen, diskuteras huruvida ytterligare väljarframgångar för de radikala högerpopulistiska partierna kan förväntas i en nära framtid. Konklusionen är att de radikalhögerpopulistiska partierna hittills varit för isolerade för att kunna påverka den europeiska sammanhållningen i någon nämnvärd omfattning. Tidigare forskning ger också vid handen att man inte bör överdriva betydelsen av konjunktur nedgångar för radikalhögerpartiers väljarstöd. Sammantaget är det ändå troligt att EU:s finansiella problem kan komma att utvecklas till en situation där det finns en ökad möjlighet att vinna väljare på ett EU-kritiskt budskap. Detta kan mycket väl gynna de radikala högerpopulistiska partierna. Jag avslutar kapitlet med ett resonemang om tänkbara åtgärder för att bromsa en sådan utveckling.

## Vad är radikalhögerpopulism?

Gemensamt för de nya högerradikala partierna är en etnonationalistisk position som utgår från myter om ett avlägset förflutet. Deras politiska program avser att stärka nationen genom att göra den mer etniskt homogen och genom att återvända till traditionella värden. Partierna uppvisar en tydlig populistisk tendens och kritiserar de rådande ekonomiska och politiska eliterna för att vara internationalister snarare än nationalisterna och för att tillgodose sina egna och diverse intressegruppers snäva behov på folkets bekostnad.

Grundläggande för de nya radikala högerpopulistiska partierna är således etnisk nationalism, vilket även visar sig i en kraftig kritik av invandring (inte sällan manifesterad i öppen främlingsfientlighet) och av multikulturella strävanden, och en populistisk kritik av etablissemangen. I deras politiska plattform bäddas denna ideologiska kärna ofta in i en auktoritär socialkonservatism som betonar teman som lag och ordning och familjevården. Jag kommer att återvända till dessa ideologiska grundteman efter en diskussion kring de två konstitutiva begreppen i termen ”radikalhöger” – ”radikal” (eller extrem) och ”höger” – och hur denna nya partifamilj skiljer sig från andra (och äldre) former av högerextremism, som exempelvis fascism.

## Radikal – i vilken mening?

På vilka sätt är de nya högerradikala partierna *radikala* eller, som många forskare säger, *extrema*? Enligt en välkänd definition av Powell i artikeln ”Extremist parties and political turmoil: two puzzles” från 1986 ”företräder [ett extremistparti] kravet på en grundläggande förändring av samhället, antingen enligt någon vision om framtiden eller tillbaka till ett idealiserat förflutet. Dessa krav avviker från samtidens allmänna politiska konsensus”. Enligt denna definition kan den nya radikalhögern i de flesta fall betraktas som extremistpartier. Enligt andra populära definitioner definieras politisk extremism som antipluralism eller monism, som i Lipset och Raabs bok *The Politics of Unreason: Right-Wing Extremism in America*: ”Extremismens operationella hjärta är undantryckandet av skillnad och oliktankande, viljan att stänga ned idéernas marknadsplats. För att vara mer exakt: extremismens, eller monismens operationella hjärta, är tendensen att betrakta splittring och ambivalens som illegitimt”.

Extremhögerens politiska monism kan uttryckas på två sätt: som ett förkastande av det demokratiska politiska systemet och/eller som ett förkastande av universalistiska och egalitära, vad som stundtals benämns demokratiska, värden. Här bör vi särskilja två högerextrema underkategorier: den parlamentariska och den utomparlamentariska. Medan den senare motsätter sig den författning den vill

förändra i grunden, är den förstnämnda endast författningskritisk. Vanligen reserveras benämningen ”högerextremism” för de utomparlamentariska rörelser som valt att handla utanför den parlamentariska arenan, medan de parlamentariskt orienterade rörelser som deltar i allmänna val och strävar efter representation inom det demokratiska systemets institutioner betecknas som ”radikalhöger”. De radikalhögerpopulistiska partierna tar sällan avstånd från demokrati i sig, som idé, även om de tenderar att hålla sig kritiska till representativ demokrati och det sätt på vilka de existerande demokratiska institutionerna fungerar i praktiken. I själva verket framhåller dessa partier att de representerar en verklig demokrati (till skillnad från den pseudodemokrati som de menar råder i samtidens Västeuropa).

Av detta följer att även om de högerextrema partierna tar avstånd från att ”folket” skall splittras är det primärt för att de förkastar pluralistiska värderingar som de kan benämnas extrema.

## Höger?

Vanligtvis särskiljs vänster och höger i statsvetenskaplig forskning genom att den förra betraktas som egalitär eller universalistisk, medan den senare betraktas som antiegalitär eller partikularistisk. Två problem som följer med denna distinktion är valet av vilka sakpolitiska frågor bedömningen skall utgå från samt att partier samtidigt kan vara exempelvis icke-egalitära och universalistiska. Vi kan definiera ett parti som vänster eller höger på basis av dess socioekonomiska politiska position, vilket rör frågan om i vilken utsträckning staten skall involveras i ekonomin (dvs. ekonomisk socialism vs liberalism) eller på basis av dess sociokulturella politiska position, vilket berör värdeladdade frågor såsom nationell identitet, lag och ordning, invandring, abort etc. (dvs. sociokulturell liberalism vs illiberalism). Det är främst i den senare sociokulturella betydelsen av termen som de radikalhögerpopulistiska partierna kan sägas vara höger.

Dessa partier prioriterar sociokulturella frågor – i synnerhet frågor som rör nationell identitet – och deras centrala politiska plattform kan förstås, i Betz och Johnsons ord ur en artikel från 2004, som ”en



respons på den urholkning av det 'etnonationella dominanssystemet' som kännetecknar mycket av de moderna nationalstaternas historia". De radikalhögerpopulistiska partierna bygger mer specifikt på idén om etnopluralism, en idé som är i linje med de högertraditioner som kan föras tillbaka till den tyske filosofen Johann Gottfried von Herder och som i modern tid utvecklats av franska *Nouvelle Droite*. *Nouvelle Droite* var en sammanfattande benämning för ett antal intellektuella grupperingar som inspirerades av den italienske politikern och filosofen Antonio Gramscis tankar kring kulturell hegemoni ville motverka vänsterns intellektuella och kulturella dominans i Frankrike under 1960- och 1970-talet. För *Nouvelle Droite*, liksom motsvarande grupperingar i Italien och Tyskland var målsättningen i huvudsak *Kulturkampf*, inte partipolitik. Till skillnad från vänsterns begrepp *différence* – på vilket doktrinen om multikulturalism (dvs. att invandrare skall ha rätt att bevara seder och traditioner från sina hemländer) till stor del vilar – uttrycker den etnopluralistiska ståndpunkten att olika "folk" måste hållas åtskilda för att deras unika nationella särdrag skall kunna bevaras. Etnisk samexistens inom ett territorium sägs leda till kulturell utrotning. Enligt denna doktrin, som betonar rätten till olikhet, utgör kultur och etnicitet determinerande och monolitiska enheter; möjligheterna för individen att förändras liksom variationer inom gruppen antas vara minimala. Till skillnad från traditionell rasism är den etnopluralistiska doktrinen i sig inte hierarkisk: de skilda etniciteterna är inte nödvändigtvis överlägsna eller underlägsna, endast olika, oförenliga och ojämförbara. Medan den äldre rasism som var vanlig i koloniala kontexter syftade till De andras underordning syftar den etnopluralistiska doktrinen till De andras utdrivning.

Den franska Nationella fronten anammade *Nouvelle Droites* etnopluralism och gjorde den till kärnan i sitt partipolitiska program och sin retoriska profil. I takt med Nationella frontens väljarframgångar spreds dessa idéer till andra radikala högerpartier och populistiska partier, och idag är detta den radikalhögerpopulistiska partifamiljens mest framträdande ideologiska särdrag. Genom den etnopluralistiska ideologin framhåller de högerradikala partierna de europeiska nationella kulturernas rätt att slå vakt om sina kulturella identiteter.

Enligt den nya radikalhögern finns ett antal hotbilder mot den nationella identiteten, varav den påstått överdrivna massinvandringen utgör den främsta. Invandrare från muslimska länder utpekade som särskilt hotfulla, därför att de påstås vara minst kommensurabla och minst benägna att assimileras. Andra hot inkluderar övernationella enheter som Europeiska unionen, och, i ökande utsträckning, multinationella storföretag och ekonomisk globalisering, liksom kosmopolitiska eliter och andra processer som anses främja universalisering och homogenisering.

Mer allmänt utgör invandringsfientlighet den nya radikalhögerns grundläggande budskap. I framställandet av invandring som ett hot mot nation och kultur har de nya partierna lyft fram fyra argument: För det första utgör invandrarna, som tidigare angetts, ett hot mot den etnonationella identiteten. För det andra anses invandrare orsaka kriminalitet och andra former av social otrygghet. För det tredje påstås invandrare orsaka arbetslöshet. För det fjärde anses invandare missbruka de västerländska demokratiernas generösa välfärdssystem vilket resulterar i mindre statliga förmåner för landets infödda medborgare. Utgående från det tredje och fjärde argumentet har de nya högerradikala partierna utvecklat idén om nationell preferens, dvs., att infödda medborgare skall prioriteras när det kommer till arbete, bostäder, sjukvård och så vidare. Deras förslag kan liknas vid en slags omvänd positiv särbehandling (*affirmative action*). Av samtliga dessa skäl förfäktar de högerradikala partierna en etnisk syn på medborgarskap (*jus sanguinis*) och motsätter sig den (franska och amerikanska) republikanska idén där medborgarskap utgår från territoriet (*jus soli*).

Vad gäller ekonomisk politik är bilden mer tvetydig. Under 1980-talet gav de flesta högerradikala partier sitt stöd åt någon form av ekonomisk nyliberalism vilket inte sällan uttrycktes i kampanjer för radikala skattesänkningar. Under 1990-talet kom emellertid de flesta högerradikala partier att skifta position i riktning mot ekonomisk protektionism, vilket implicerar en mer centristisk position i ekonomiska frågor. Detta har resulterat i att många högerradikala partier idag stöder det kapitalistiska systemet nationellt, men motsätter sig globalisering. I denna anda lanserade exempelvis den dåvarande medlemmen i den franska Nationella fronten Bruno Mégret

idén om nationell kapitalism. Samtidigt blev välfärdschauvinism allt mer framträdande för de nya högerradikala partierna, och ett antal av dem kom att saluföra sig som hängivna supporters av välfärdsstaten.

Baserat på data från 1990 argumenterade Herbert Kitschelt för att högerradikala partier endast kunde nå valframgångar enligt konceptet marknadsliberalism och socialkonservatism, en åsikt han ännu försvarade ett årtionde senare. Argumentet har flera tillkortakommanden. För det första bygger Kitschelt inte på en analys av högerradikala partiers program och propaganda utan på en attitydundersökning av deras väljare. Det går inte att sluta sig till det förra på basis av det senare: att ett segment av deras väljarkår föredrar en fri marknad innebär inte nödvändigtvis att de partier de röstar på bedriver en fri marknadspolitik.

## Populism?

Vissa forskare har anfört populism som den nya radikalhögerens definierande bomärke. Det stämmer i så motto att dessa partier tenderar att ”ytterst [se samhället] som indelat i två homogena och antagonistiska grupper; det ’rena’ folket vs. ’den korrupta eliten’” – en världsbild som enligt Cas Mudde, i artikeln ”The populist zeitgeist”, kännetecknar populism och som varit avgörande för de nya högerradikala partiernas framgångar. Vad gäller de radikalhögerpopulistiska partierna är inte endast eliterna utan också andra grupper (invandrare, etniska minoriteter) exkluderade från ”det rena folket”. Ett parti som använder denna populistiska strategi försöker skapa en bild av sig själv som motståndare till den politiska eliten samtidigt som det aktivt försöker att inte framstå som antidemokratiskt. Ett parti som framstår som antidemokratiskt kommer att förbli stigmatiserat och marginaliserat så länge en majoritet av valmanskåren är positivt inställt till demokratin som idé.

I syfte att skapa distans mellan sig själva och de etablerade politiska partierna (såväl regering som opposition) försöker populistiska partier främja bilden av att hela det politiska rummet, med dess mångfald av partier, utgör en enda homogen politisk klass. Ett sätt

att uppnå denna målsättning är att hävda att skillnaderna mellan regering och opposition är irrelevanta ytfenomen. Enligt de radikalhögerpopulistiska partierna finns egentligen ingen konkurrens mellan de etablerade partierna. Som ett led i denna strategi beskylls återkommande de etablerade partierna för att fokusera på ovidkommande frågor samtidigt som de undertrycker de politiska frågor som sammanhänger med den verkliga konflikten mellan nationell identitet och multikulturalism.

Genom den populistiska kritiken av etablissemangen kan de radikalhögerpopulistiska partierna presentera sig själva som den sanna demokratis vapendragare, som ett helt nytt slags parti som tar vanligt folks bekymmer och intressen på allvar. Denna manikeiska världsbild för emellertid med sig svårigheter när det kommer till politikens vardag med dess kompromisser och förhandlingar. De radikalhögerpopulistiska partierna kräver därför vanligen fler folkomröstningar, vilket uppmuntrar tydliga svar, ja eller nej, och därmed minskar utrymmet för kompromisser.

Man skall dock hålla i åtanke att populism är ett typiskt men inte exkluderande särdrag för den nya radikalhögern. Även andra partier använder populistisk retorik och flera västeuropeiska partier av olika färg kan ses som mer eller mindre populistiska.

## Fascism?

Genom att granska de tre mytiska komponenter som modern forskning ser som centrala för fascismen – populistisk ultranationalism och myterna om förfall och pånyttfödelse – finner vi såväl likheter som skillnader mellan fascism och de radikalhögerpopulistiska partierna. Även om den populistiska ultranationalismen (dvs. organisk etnonationalism) hos den senare gruppen av partier är mindre aggressiv och expansiv och snarast vänds inåt, återfinns den likväl i dessa partiers ideologiska kärna. Deras längtan efter etnisk renhet, homogenitet och organisk ordning lokaliserar dem i samma tradition som fascismen. Vad det gäller idén om samtidens dekadens har den varit mer framträdande i vissa radikalhögerpopulistiska partiers reto-

rik (som franska Nationella fronten) än i andra (Lega Nord). Den väsentliga ideologiska skillnaden rör dock den tredje komponenten, myten om pånyttfödelse. Enligt Griffins artikel "Interregnum or endgame? Radical right thought in the 'post-fascist' era" från 2000 hänvisar den fascistiska myten om pånyttfödelse, som han benämner palingenetisk, till drömmen om att "den nuvarande krisen eller nedgångsfasen skall följas av en ny begynnelse eller pånyttfödelse... Den palingenetiska politiska myten kretsar kring föreställningen att vi upplever eller snart kommer att uppleva en historisk 'kursändring', 'vattendelare' eller 'vändpunkt'". Även om denna myt också återfinns bland de radikalhögerpopulistiska partierna är den betydligt svagare och syftar inte till att ersätta den nuvarande demokratiska ordningen med en Ny ordning. Lika betydelsefullt är det faktum att medan fascismen är framtidsorienterad är de radikalhögerpopulistiska partierna snarare orienterade mot det förflutna (eller, i själva verket, en idealiserad bild av det förflutna). Snarare än att skapa ett nytt samhälle som "likt fågeln Fenix stiger upp ur den inträngande förruttnelsen" vill de nya högerradikala partierna återskapa *status quo ante*, det förflutnas ordning.

## Hur skall man förklara de nya högerradikala partiernas framväxt?

När vi diskuterar förklaringar till den nya radikalhögerens framväxt och valframgångar är det fruktbart att skilja mellan olika förklaringsmodeller. De vanligaste förklaringsmodellerna fokuserar politikens efterfrågan: faktorer som har förändrat västeuropeiska väljares intressen, känslor, attityder och preferenser. Dessa studier utgår vanligen från makrostrukturella processer. En annan viktig kategori förklaringsmodeller utgår från utbudsfaktorer: de politiska program som de radikalhögerpopulistiska partierna erbjuder, deras partiorganisationer, och ett antal så kallade strukturella politiska möjligheter, såsom valsystemet, eliternas reaktioner och media.

## Drivs de radikalhögerpopulistiska partiernas framgångar av efterfrågan hos väljarna?

De vanligaste modeller som utgår från efterfrågan har varit:

- tesen om normlöshet/socialt sammanbrott
- tesen om relativ deprivation
- tesen om moderniseringens förlorare (som kombinerar tesen om socialt sammanbrott med relativ deprivation)
- tesen om etnisk konkurrens och andra förklaringar som fokuserar utbredd
- främlingsfientlighet och politiskt missnöje.

*Normlöshet/Socialt sammanbrott.* Bruket av tesen om normlöshet eller socialt sammanbrott i studier av framväxten av de radikalhögerpopulistiska partierna – argumentet att isolerade individer som lever i atomiserade och socialt desintegrerade samhällen är speciellt benägna att stödja etnonationalistiska och populistiska partier – är en kvarleva från teorin om masssamhället som var en av de mer framträdande teorier som ville förklara uppkomsten av fascism och nazism under mellankrigstiden. Teorin dröjer ännu kvar även om den förlorade inflytande sedan empirisk forskning kunde visa att mellankrigsfascismen ofta var starkare i samhällen som förblivit välintegrerade snarare än i svaga samhällen, samt att isolerade väljare inte var överrepresenterade bland de som röstade på Hitler. I sin ursprungliga form har tesen om normlöshet och socialt sammanbrott begränsat stöd i empiriskt orienterade studier: de radikalhögerpopulistiska partiernas väljare är inte de isolerade, asociala personer denna teori förutsätter.

*Relativ deprivation.* Teorin utgår från de känslor av frustration som uppstår ur relativ deprivation. Dessa känslor emanerar från negativa jämförelser med ens eget förflutna (dvs. när omständigheterna oväntat försämrats i förhållande till ens förväntningar) eller med andra sociala referensgrupper (dvs. då den egna gruppen har det sämre i jämförelse med andra relevanta grupper). I praktiken har mycket av den forskning som utgår från tesen om relativ deprivation operationaliserats i ekonomiska termer av vissa individers eller grup-

pers försämrade marknadsförhållanden eller fruktan för ekonomisk nedgång i en nära framtid. Detta har skett trots att tidig forskning, som Bell och Lipset tidigt betonade att (upplevd eller fruktad) statusförlust kan vara lika viktig – eller ännu viktigare – för att förklara stödet för radikalhögern.

*Tesen om moderniseringens förlorare* har varit en av de mer populära och återkommande i studierna av de nya högerradikala partierna. Teorin bygger på en sammansmältning av sammanbrottsteorin och tesen om relativ deprivation. I artikeln ”The West European radical right as a collective actor” hävdar Minkenberg exempelvis att de nya högerradikala partiernas uppsving kan förstås som ”ett radikalt försök att omintetgöra” de sociala förändringar som är associerade med modernisering, det vill säga, ”en ökande individuell autonomi (statusmobilitet och rollflexibilitet) och den funktionella differentieringens fortskridande (de sociala subsystemens segmentering och ökande autonomi)”. Den etnonationalistiskt definierade homogena gemenskap och det värde i traditionella roller som de radikalhögerpopulistiska partierna framhåller kan framstå som tilltalande motbilder för människor som inte känner sig hemma i det moderniserade samhället.

I boken *Radical Right-Wing Populism in Western Europe* föreslog Betz en liknande förklaring då han hävdade att de radikala högerpopulistiska partiernas framväxt till stor del är ”en konsekvens av de omfattande socioekonomiska och sociokulturella strukturomvandlingar som de avancerade västerländska demokratierna [genomgått]”, i synnerhet skiftet från en industriell till en postindustriell ekonomi. Enligt Betz kännetecknas denna omvandling av upplösning, fragmentering och differentiering, vilket är ett resultat av ökad individualisering. Dessa processer påverkar enligt Betz också de samtida västerländska samhällens kulturer, genom att ”etablerade subkulturer, miljöer och institutioner som traditionellt erbjudit och upprätthållit kollektiva identiteter håller på att undermineras eller förstöras... vilket banar väg för instabila kontextuella identiteter”.

Sammantaget ökar härmed betydelsen av kulturellt kapital, flexibilitet och individuellt entreprenörskap för människors ansträngningar att anpassa sig till de snabbt förändrande omständigheterna i samtidens västerländska samhällen. De som besitter sådana egenskaper

kommer troligen att tillhöra de postindustriella samhällenas vinnare. Förlorarna, de som visat sig oförmögna att hantera ”den ekonomiska, sociala och kulturella moderniseringens accelerering” och/eller är fast i heltids- eller deltidslöshet riskerar att falla ner i den nya underklassen och bli ”överflödiga och oanvändbara för samhället”.

Betz menar att situationen kan främja framväxten av högerradikala partier på tre sätt. För det första antas det postindustriella samhällets förlorare bli oroliga, förvirrade, osäkra och avoga, känslor som kan kanaliseras i stöd för politiska program som betonar vikten av att återvända till traditionella värden och *status quo ante*. För det andra kan många komma att bli besvikna på de etablerade partiernas oförmåga att hantera (vad som uppfattas som) de perverterade effekterna av de skenande ekonomiska och kulturella omstruktureringsprocesserna, vilket skapat en nisch för missnöjespartier. För det tredje har de postindustriella samhällenas fragmentering och individualisering lett till den klassbaserade politikens nedgång vilket skapat utrymme för partier som betonar nya frågor, som invandringsfrågan.

I konkreta termer har uttrycket ”moderniseringens förlorare” vanligen hänvisat till arbetslösa människor och utbildad arbetskraft som riskerar att bli arbetslösa inom en snar framtid. Vissa forskare har dock argumenterat för att begreppet skall vidgas för att inkludera den näst sista femtedelen i det stratifierade samhället, som ”är ganska trygga men objektivt sett ändå kan förlora något”. Man kan invända att denna definition är väl vag, men den stämmer i stort sett överens med Lipsets välkända tolkning att mellankrigsfascismen fann ett oproportionerligt stort stöd bland delar av den gamla medelklassen (egenföretagande hantverkare och små butiksägare) som var undanträngda eller hotade av den framväxande centraliserade, storskaliga industrin och den organiserade arbetarrörelsens växande makt.

Empiriska studier visar tydligt att arbetare och den gamla medelklassen är överrepresenterade bland den nya radikalhögerns väljare. Om vi beaktar väljarnas utbildningsnivå stöder emellertid empirisk forskning snarare teorin om relativ deprivation än tesen om moderniseringens förlorare (eller i alla fall i Betz version). Personer med lägre utbildningsnivå är överrepresenterade bland de nya höger-radikala partiernas väljare medan väljare med hög utbildningsnivå är



underrepresenterade. Emellertid har de nya högerradikala partierna sitt största stöd bland väljare med medelhög utbildningsnivå. Vad gäller kön, tenderar manliga väljare att vara överrepresenterade bland de högerradikala partiernas väljare. Vidare har forskning visat stöd för påståendet att arbetslösa är överrepresenterade bland den nya radikalhögerns väljare, även om andelen arbetslösa visat sig vara en mindre pålitlig makroindikator för stödet för de nya högerradikala partierna i jämförande länderstudier.

Men, även om de radikalhögerpopulistiska partiernas klassprofil tycks stödja tesen om modernitetens förlorare är det förhastat att därmed sluta sig till att tesen bekräftats. Dessa grupper kan stödja den nya radikalhögern av en rad andra anledningar. Det krävs empiriska forskningsresultat som visar att dessa väljare verkligen upplever sig relativt depriverade eller fruktar att göra så i framtiden. Det går dessutom att ifrågasätta det vanliga antagandet att de etablerade partierna stöds i tider då ekonomin är god medan icke-etablerade konkurrenter, som de nya högerradikala partierna, blir framgångsrika i ekonomiska kristider. En god ekonomisk situation kan potentiellt även öka betydelsen av ”överflödsfrågor” såsom statuspolitik och identitetspolitik, vilket kan gynna de radikalhögerpopulistiska partierna som tenderar att vara mer framgångsrika då politiken domineras av sociokulturella snarare än socioekonomiska frågor. I tider av depression och ekonomiskt missnöje kommer ofta socioekonomiska snarare än sociokulturella frågor i förgrunden.

*Tesen om etnisk konkurrens.* Till skillnad från de tre förklaringsmodeller som hittills diskuterats fokuserar tesen om etnisk konkurrens specifikt på invandringsfrågan som orsak till de radikala högerpopulistiska partiernas framväxt. Detta förefaller delvis rimligt. Invandringskritiska attityder är en mycket viktig, möjligen den viktigaste – om än inte den enda – åsiktsfaktor som predicerar vilka väljare som tenderar att stödja ett radikalhögerpopulistiskt parti. Även om inte alla väljare med invandringsfientliga åsikter röstar på ett sådant parti hyser de flesta som röstar på ett radikalhögerpopulistiskt parti sådana åsikter.

Enligt tesen om etnisk konkurrens vänder sig väljarna till radikalhögerpopulistiska partier för att de vill minska konkurrensen från

invandrare kring knappa resurser på arbetsmarknaden, välfärdsförmåner och även äktenskapsmarknaden. Av detta följer två hypoteser: att radikalhögerpopulistiska partier är mer framgångsrika i invandrartäta områden där denna konkurrens är mer påtaglig; samt att de nya högerradikala partierna i hög grad kommer att stödjas av de väljare som är mer troliga att befinna sig i en konkurrenssituation med invandrare, det vill säga, av lågutbildade, oskolade manliga väljare som konkurrerar om samma arbeten och tillgångar som de flesta invandrargrupper i Västeuropa. (För en diskussion om huruvida en större etnisk mångfald faktiskt påverkar välfärdspolitiken, se Matz Dahlbergs kapitel i denna bok.)

Det finns ett antal studier vars resultat stödjer den första hypotesen, att väljarstöd för de nya högerradikala partierna har ett positivt samband med antalet invandrare i ett land eller antalet asylsökande. Trots de positiva samband som visats i flera studier hävdar jag att forskningsresultatens stöd för tesen om etnisk konkurrens är tämligen svagt. Även om viss konkurrens – om exempelvis välfärdsförmåner – kan bero på proportionen utlandsfödda i ett land, är den mesta konkurrensen snarare lokalt bunden. Det är ett metodologiskt misstag att utgå från att väljare i ett etniskt heterogent land bor i etniskt heterogena områden. Vissa gör förmodligen det, men många andra gör det inte och vi kan i dessa studier inte utläsa huruvida de radikalhögerpopulistiska partiernas väljare tillhör den ena eller andra kategorin. För att pröva hypotesen måste mer detaljerade analyser och data produceras. Forskning som baseras på jämförande data av kommuner eller grannskap ger också generellt mindre stöd för denna hypotes.

*Allmän xenofobi.* Det faktum att väljare med invandringsfientliga åsikter är överrepresenterade bland de radikalhögerpopulistiska partiernas väljare sammanhänger inte nödvändigtvis med ekonomiska konjunkturen och marknadskonkurrens. Det kan också tolkas i termer av folklig främlingsfientlighet, etnocentrism och försvar för en nationell och kulturell identitet som upplevs hotad. I linje med tesen om modernitetens förlorare har det föreslagits att främlingsfientlighet och etnocentrism blivit vanligare eller mer framträdande till följd av den nationella identitetskris som skapats då postindustriella demokratier

omvandlats till multikulturella samhällen. Det har även föreslagits att globaliseringen har bidragit till en upplevd identitetsförlust för många människor och då kollektiva identiteter inte kan förankras i något bortom nationalstaten vänder sig människor till nationalistiska ideologier för att återfå fotfästet och en känsla av kontroll.

Det har också föreslagits att de radikalhögerpopulistiska partiernas tillväxt kan förklaras med hänvisning till utvidgningen av Europeiska unionen sedan Maastrichtfördraget. Denna utvidgning kan ha gynnat EU-kritiska politiska partier både på höger- och vänsterkanten. Vad gäller de radikalhögerpopulistiska partierna har deras ledare hävdade att EU underminerar den nationella suveräniteten och kritiserat projektets elitism och multinationalism. Perspektivet förefaller rimligt men kan inte förklara varför liknande partier växt fram utanför Europa (Kanada, Australien, Nya Zeeland) under samma tidsperiod.

*Politiskt missnöje.* Slutligen har vi de forskare som föreslår att ett ökat politiskt missnöje i Västeuropeiska stater skapat en jordmån för systemkritiska och etablissemangskritiska budskap vilket gett radikalhögerpopulistiska partier möjligheter att mobilisera proteströster. Förklaringen vilar på radikalhögerens populistiska särdrag. Flera studier har visat att väljare som är missnöjda med hur demokratin fungerar och som har lägre förtroende för och tillit till politiker och demokratiska institutioner är mer benägna att rösta på dessa partier.

Dock torde proteströster rimligen spela en viktigare roll under de radikalhögerpopulistiska partiernas genombrottsval än vid de påföljande valen. Eftersom proteströstare tenderar att gå tillbaka till sina gamla partier efter ett eller två protestval är det de väljare som ideologiskt sympatiserar eller på andra sätt identifierar sig med de radikalhögerpopulistiska partierna som blir kvar. Forskningen har identifierat en sådan tendens i Frankrike, där Nationella fronten särskilt gynnades av proteströster före 1988, men det behövs mer forskning för att utveckla och generalisera dessa resultat.

Ett problem med denna hypotes är dock att det förblir oklart varför missnöjesväljare skall vända sig till ett nytt radikalhögerpopulistiskt parti snarare än något annat oppositionsparti (i synnerhet ett annat icke-etablerat parti). Dessutom kan missnöje inte förklara

att de radikalhögerpopulistiska partiernas är olika framgångsrika i olika länder. I de flesta västeuropeiska länder har förtroendet för politiker och politiska institutioner minskat, men radikalhögerpopulistiska partier har endast nått framgångar i vissa av dessa stater. Invändningen gäller i varierande grad för de flesta av de ovan diskuterade förklaringsmodeller som centreras kring efterfrågan: missnöje, postindustrialism, ökad kulturell heterogenitet osv., är fenomen gemensamma för de flesta västeuropeiska länder, samtidigt som valframgångarna för de högerradikala partierna varierar betydligt. Det tycks som om förklaringsmodellerna övervärderar betydelsen av attitydförändringar. Förhållandet mellan åsikt och handling är, som många konstaterat, komplext. Att fler väljare är villiga att rösta på de främlingsfientliga och populistiska radikalhögerpopulistiska partierna hänger inte nödvändigtvis samman med en förändring på attitydnivå. De sätt på vilka väljare väger politiska frågor mot varandra tenderar att förändras oftare och mindre förutsägbart än deras åsikter som sådana.

De ovan nämnda förklaringsmodellernas begränsningar har kommit att bli allt mer erkända, vilket fått flera forskare att vända sig till så kallade utbudsfaktorer. Som vi kommer att se är förklaringsmodeller baserade på efterfrågan och utbud inte nödvändigtvis ömsesidigt uteslutande, utan kan tvärtom med fördel kombineras.

## Drivs de radikalhögerpopulistiska partiernas framgångar av utbudet av institutionella öppningar?

Bland de förklaringsmodeller som centreras kring utbudsfaktorer kan vi urskilja tre undergrupper, som fokuserar på:

- olika politiska möjlighetsstrukturer
- partiorganisationer
- de högerradikala partiernas budskap, dvs., deras ideologi och diskurs.

Då det sistnämnda diskuterades ovan fokuserar jag här endast de två första.

*Politiska möjlighetsstrukturer.* Politiska möjlighetsstrukturer definieras vanligen som ”beständiga men inte nödvändigtvis formella, permanenta eller nationella” resurser som är externa i förhållande till partiet eller rörelsen i fråga. Följande politiska möjlighetsstrukturer har diskuterats i samband med de radikalhögerpopulistiska partierna: av- och omstruktureringsprocesser; konvergens mellan etablerade partier i det politiska rummet; valsystem och spärrar; samarbete med etablerade politiska aktörer, eller mer specifikt: förhållandet till etablerade politiska partier och massmediestrukturer.

Få av dessa politiska möjlighetsstrukturer kan sägas särskilt gynna radikalhögerpopulistiska partier. Möjligheter som har att göra med valsystem och spärrar kan gynna alla partier och av- och omstruktureringsprocesser öppnar inte endast upp för radikalhögern utan kan också ge möjligheter för nya vänsterpartier som centreras kring identitetspolitiska och liberala sociokulturella värderingar (fokuserade på feminism, multikulturalism etc). Möjligheter som sammanhänger med massmediestrukturen och allierade elitors frånvaro eller närvaro kan gynna alla slags partier, i synnerhet populistiska. Detta antyder att politiska möjlighetsstrukturer i sig inte nödvändigtvis utgör tillräckliga förklaringsfaktorer utan bör kombineras med förklaringsmodeller centrerade kring efterfrågan.

*Av- och omstruktureringsprocesser.* Det har föreslagits att så kallade *dealignment* och *realignment*-processer kan skapa gynnsamma politiska möjlighetsstrukturer för nya partier. *Dealignment* kan närmast översättas med ”avstrukturering” – det vill säga att gamla struktureringsprinciper har tappat sitt grepp över väljarna; att de i ökande utsträckning överger sina gamla partiloyaliteter – och *realignment* kan översättas med omstrukturering, dvs. att väljargruppers röstningsbeteende struktureras efter nya principer (som när den sociokulturella konfliktdimensionen övertar delar av den socioekonomiska konfliktdimensionens struktureringsförmåga). I ett politiskt fält finns alltid flera politiska konfliktdimensioner samtidigt. De samexisterande konfliktdimensionerna kan vara manifesta eller latent och deras relativa betydelse ökar eller minskar under vissa perioder.

Samtidens västeuropeiska demokratier har präglats av motsättningar inom två spänningsfält: den socioekonomiska konfliktdimensionen som ställer arbetare mot kapital och rör graden av statlig involvering i ekonomin och den sociokulturella dimensionen som utgörs av motsatta värderingar och involverar frågor som invandring, lag och ordning, abort osv.

Även om det på attitydnivå funnits motsättningar inom den sociokulturella konfliktdimensionen under hela 1900-talet har efterkrigstidens politiska beteende i huvudsak formats av motsättningar inom den socioekonomiska konfliktdimensionen. Vissa tecken tyder emellertid på att den sociokulturella konfliktdimensionen har ökat i betydelse under de senaste decennierna, inte minst på grund av politiseringen av identitetspolitik och i synnerhet frågor som invandring, multikulturalism och feminism, liksom miljö. Det är troligt att denna utveckling skapat ökade politiska möjligheter för de radikalhögerpopulistiska partierna.

Mer specifikt kan vi anta att tidigare konfliktdimensioners relativa styrka och betydelse sannolikt påverkar möjligheten att mobilisera på basis av frågor som sammanhänger med nya konfliktdimensioner samt att den klassgenomskärande dimensionen av sociokulturella motsättningar är betydligt viktigare för de radikalhögerpopulistiska partiernas förmåga att mobilisera väljare än den socioekonomiska politiken. Gamla motsättningar kan överskugga framväxande kollektiva aktörers försök att sätta dagordningen. För att ta ett exempel: även om främlingsfientliga attityder kan vara nog så vanligt förekommande i länder där den politiska dagordningen domineras av den socioekonomiska konfliktdimensionen, kommer väljare troligen i mindre utsträckning låta sådana attityder avgöra hur de kommer att rösta därför att det finns andra frågor som uppfattas som mer avgörande (vilket delvis också beror på att dessa andra frågor troligen kommer att dominera i media).

Ett utmärkande särdrag för de radikalhögerpopulistiska partierna under 1990-talet har, som tidigare angivits, varit deras förmåga att mobilisera arbetarklassväljare. Denna förmåga återspeglar inte nödvändigtvis en ökad främlingsfientlighet bland arbetare; en möjlig alternativ tolkning vore att hänvisa till att allmänna sociokulturella

frågor, inklusive sådana som rör invandring, fått en ökad betydelse jämfört med socioekonomiska frågor. Som Lipset tidigt hävdade har arbetarväljares traditionella aversion mot vänsterpartiernas ståndpunkter i sociokulturella frågor i praktiken inte inverkat på deras röstmönster så länge de identifierade sig med socialistpartiernas ekonomiska ståndpunkter. I sådana lägen röstade de på vänstern trots att de höll motsatta åsikter i sociokulturella frågor. I de politiska system där den socioekonomiska konfliktdimensionen har tappat i betydelse – och den sociokulturella konfliktdimensionen har blivit viktigare – har röstmönstret börjat ändras. Det har därför föreslagits att stödet för de radikalhögerpopulistiska partierna troligen kommer att vara svagare i länder i vilka vänsterns gamla sociala institutioner (fackföreningar, stora vänsterpartier) har behållit ett relativt starkt grepp över arbetarklassväljare.

*Konvergens mellan etablerade partier i det politiska rummet.* Många har anfört att konvergens i det politiska rummet inneburit öppningar för de radikalhögerpopulistiska partierna. En hög grad av konvergens kan skapa intrycket att de etablerade partierna ”är alla likadana”. Detta kan i sin tur underbygga ett ökat missnöje med och minskad tillit till politiker och politiska partier och skapa en jordmån för partier som är redo att mobilisera proteströster. Politisk konvergens kan också ha en direkt inverkan genom att den underlättar uppkomsten av nischer i det politiska rummet. Slutligen kan en konvergens inom den dominerande konfliktdimensionen (dvs. den socioekonomiska dimensionen) bidra till en avpolitisering av denna konfliktdimension genom att göra det mindre engagerande och spännande för väljare och media, vilket kan gynna konkurrenter som mobiliserar kring frågor tillhörande alternativa konfliktdimensioner, som den sociokulturella.

Konvergenshypotesen har testats ett antal gånger. Ett problem med dessa undersökningar är emellertid att de vanligen utgått från en endimensionell måttskala. Det är ofta oklart exakt vad en position till vänster eller höger ger uttryck för (oavsett om skalan konstrueras på basis av intervjuer med experter, väljares intryck av partiernas positioner eller partiprogrammen). Det finns skäl att misstänka att dessa skalor i huvudsak mäter vänster-högerpositioner inom den

socioekonomiska konfliktdimensionen. Samtidigt kan vi anta att om de radikalhögerpopulistiska partierna överhuvudtaget skulle gynnas, skulle de endast gynnas direkt av en konvergens inom den socio-kulturella dimensionen och endast indirekt av en konvergens inom den socioekonomiska.

I vilket fall som helst har det empiriska stödet för konvergens-tesen varit blandat, delvis beroende på hur det har mätts. Störst effekt verkar finnas för så kallade stora koalitioner: stödet för de radikalhögerpopulistiska partierna nästan fördubblades då en stor koalitionsregering etablerats innan valet.

*Valsystem och spärrar.* Forskare har föreslagit att det institutionaliserade politiska systemets relativa öppenhet eller slutenhet inverkar på de radikalhögerpopulistiska partiernas möjlighet att mobilisera väljare. Idén att majoritetsval i enmansvalkretsar inverkar negativt på möjligheten för nya partier att växa fram går tillbaka till den franske sociologen Maurice Duverger. Enligt Duverger finns det två skäl för detta. För det första den mekaniska effekt som gör att det tredje eller fjärde största partiet i ett val där detta system råder kommer att erhålla ett betydligt mindre antal parlamentariska platser i förhållande till det antal röster de erhållit. För det andra den psykologiska effekt som kommer av att många väljare kommer att anse att en röst på ett mindre parti är bortkastad, varför de istället röstar på ett av de två stora partierna. Under sådana förhållanden är framväxten av ett nytt parti mindre trolig. Huruvida ett politiskt system har en valspärr, och hur hög denna spärr är, antas också spela roll för framväxten av ett nytt parti. Samma psykologiska effekt som identifierades av Duverger gäller sannolikt också i en sådan situation. Denna hypotes har dock fått blandat stöd i forskningen.

*Media.* Flera forskare har föreslagit att massmedia spelar en nyckelroll för framväxten av radikalhögerpopulistiska partier. I en artikel från 2004 hävdar Koopmans exempelvis att vissa journalisters ”brandvaktssagerande skapar den första och mest grundläggande urvalsmekanismen ... *synlighet*”. Media spelar också i sig en viktig roll genom att de sätter dagordningen och genom dess tolkningsföreträdare. Medias ökande tendens att göra politik till personfrågor kan likaså främja de radikalhögerpopulistiska partier som ger partiledaren en



framskjuten betydelse. Med den ökande konkurrens om läsare och tittare som följt på den nya kommunikationsteknologin och privatiseringen av massmedia i många länder har media visat en stark tendens att fokusera på politikens mest skandalbetonade aspekter vilket kan bidra till politikerförakt och anti-etablissemangsstämningar.

Det har hittills inte gjorts någon systematisk studie av massmediers betydelse för framväxten av de radikalhögerpopulistiska partierna. Ändå finns det starka indikatorer för att viktiga långsiktiga förändringar i massmediaindustrin liksom tämligen stora skillnader mellan olika länder kan ha inverkat på de nya högerradikala partiernas valframgångar. Exempelvis kan den svenska utvecklingen från endast två statliga TV-kanaler under tidigt 1980-tal till en mångfald av kommersiella kanaler under 1990-talet ha givit ökade möjligheterna för synliggörandet av framväxande nya politiska utmanare, vilket gynade det populistiska högerpartiet Ny Demokrati som trädde fram under tidigt 1990-tal. Vidare fick franska Nationella fronten sitt genombrott strax efter att dess partiledare Jean-Marie Le Pen getts tillgång till statstelevisionen, och det faktum att den tidning som har den största läsekretsen per capita inom något av de undersökta länderna, *Neue Kronen Zeitung* i Österrike, gav sitt stöd till Jörg Haider utgör sannolikt en delförklaring till FPÖs valframgångar under 1990-talet. Att dansk media så generöst har publicerat artiklar av Danska folkepartiets representanter medan svensk media länge upprätthållit en *cordon sanitaire* som utestängt Sverigedemokraterna, är en del av förklaringen till att det förra partiet uppnått valframgångar medan det sistnämnda partiet länge var relativt marginaliserat.

*Förhållande till etablerade politiska aktörer.* Det tycks finnas en viss konsensus inom forskningen att relationerna mellan de etablerade partierna och de radikalhögerpopulistiska partierna är av betydelse för de senares möjligheter att uppnå. Emellertid finns två motsatta hypoteser vad gäller vilka effekter detta förhållande kan ha.

Den första hypotesen hävdar att då etablerade partier väljer att samarbeta med de framväxande radikalhögerpopulistiska partierna bidrar detta till att ge de framväxande partierna legitimitet och minska stigmatiseringen kring dem i väljarnas ögon. Genom att ett sådant samarbete är kontroversiellt väcks sannolikt också medias

uppmärksamhet vilket ger radikalhögerpopulistiska partier ökad publicitet. De etablerade partiernas benägenhet att anamma politiska ståndpunkter eller problemformuleringar som ursprungligen formulerades av de nya högerradikala partierna – ett fenomen som inte är helt ovanligt – kan ge radikalhögern utökade politiska möjligheter genom att de och de frågor de driver ges ökad legitimitet. Betydelsen av dessa frågor tenderar också att öka när etablerade partier talar om dem. Sålunda hävdar denna hypotes att samarbete mellan de etablerade partierna och radikalhögerpopulistiska partier leder till att de sistnämnda blir mer attraktiva och därmed framgångsrika.

Den andra hypotesen anför att de radikalhögerpopulistiska partierna tenderar att förlora väljare när de samarbetar för intimt med etablerade partier. Anledningen är att ett samarbete mellan huvudfårans partier och radikalhögerpopulistiska partier också kan resultera i minskade nischer för vidare väljarmobilisering. Under vissa förhållanden har en situation i vilken huvudfårans partier upprätthåller samma ideologiska utrymme som de högerradikala partierna en preventiv effekt då de etablerade partierna sannolikt vinner (tillbaka) vissa väljare som annars skulle ha röstat på de radikalhögerpopulistiska partierna. Samarbete kan också göra det svårare för radikalhögerpopulistiska partier att använda anti-etablissemangsstrategin, dvs. att presentera sig själva som den politiska klassens motståndare, medan ett högerradikalt parti kan framstå som den enda egentliga oppositionen inför en *cordon sanitaire*, i synnerhet om huvudfårans partier blir tvungna att bilda en stor koalition för att hålla radikalhögern utanför.

Det finns dessvärre inga entydiga jämförande studier som kan påvisa vilken av hypoteserna som bäst överensstämmer med verkligheten, även om en studie av Van der Brug & Fennema sluter sig till att en *cordon sanitaire* inte inverkar på högerradikala partiers valframgångar.

*Partiorganisation.* Huruvida radikalhögerpopulistiska partier växer fram och attraherar väljare hänger inte endast samman med om det finns politiska möjlighetsstrukturer utan är också en fråga om hur väl partierna själva förmår dra nytta av de till buds stående möjligheterna. Detta är inte endast en fråga om deras ideologiska/retoriska

framtoning utan beror också på deras interna organisationsstruktur och tillgången till interna resurser; frågor som fått ökad uppmärksamhet inom forskningsfältet.

Politiska partier måste uppträda på ett sådant sätt att de inte underminerar partisammanhållningen och medlemmarnas beredskap att utföra vitala men obetalda partiarbeten. Utan tillgång till ett tillräckligt antal lojala frivilligarbetare som kan dela ut flygblad, sätta upp affischer eller dela ut valsedlar under valet befinner sig de flesta partier i svårigheter. Politiska partier behöver fortfarande en medlemsorganisation. Eftersom partimedlemmar identifierar sig med partiideologin, särskilda politiska frågor eller speciella partiledare kan emellertid varje försök av partistyrelsen att modifiera parti-programmet riskera att möta motstånd från partiorganisationen. Föreslagna kursändringar kan i allmänhet inte avvika för mycket från den förutvarande partilinjen utan att det krävs en hel del hårt och tidskrävande arbete för att säkra organisationens godkännande och stöd. I annat fall kan partisammanhållningen äventyras eller partiet till och med splittras i motsatta fraktioner. Detta kan hjälpa oss att förstå varför framväxande högerradikala partier ibland misslyckas med att dra nytta av gynnsamma politiska öppningar för väljarmobilisering.

Som tidigare angivits är den populistiska anti-etablissemangsstrategin en av de framväxande radikalhögerpopulistiska partiernas viktigaste verktyg. När strategin används måste ett parti också vara förmöget att på ett trovärdigt sätt neutralisera radikala organisationsmedlemmar som trycker på för en kompromisslös, radikal partilinje som kan framstå som alltför extrem och/eller antidemokratisk i väljares ögon. Forskningen har visat att partiaktivisterna vanligen är mer radikala än de högerradikala väljarna och aktivisterna har ofta också en lång historia av kontinuerlig involvering med radikalhögern. Faktum är att deras föräldrar ofta var anhängare av äldre uttryck för högerradikalism eller extremism. Detta utgör en betydande svårighet för många partier, i synnerhet sådana vars rötter står att finna i utomparlamentarisk högerextremism och sådana som har begränsade resurser i termer av statligt partistöd, externa finansiärer och media och därför blir mer beroende av frivilliginsatser.

Om ett nytt radikalhögerpopulistiskt parti lyckas erhålla parlamen-

tarisk representation kommer det sannolikt att tvingas att förändras i riktning mot att utveckla en bred och relativt sammanhängande politisk plattform och en utvidgad partiorganisation. Trycket på sådana förändringar är troligen ännu starkare då ett radikalhögerpopulistiskt högerparti inkluderas i regeringskoalitionen, ett läge som medför att det blir betydligt svårare att på ett trovärdigt sätt upprätthålla anti-etablissemangsstrategin och som kan tvinga partiet till kompromisser som kan alienera kärntrupperna.

Det har emellertid bedrivits anmärkningsvärt lite forskning om de delar av den nya radikalhögern som befinner sig utanför själva partiet: tankesmedjorna, den mer informella kretsen intellektuella, partiorganen och radiostationerna och de organisationer i civilsamhället (ungdomsorganisationer, kvinnoorganisationer, veteranorganisationer, yrkesgruppskretsar etc.) som associeras med radikalhögern. Under 1990-talet hade exempelvis franska Nationella fronten 24 associerade organisationer. Sådana grupper och organisationer har ofta en stor betydelse för ideologiproduktionen och det transnationella idéflödet liksom i socialiseringen av gräsrotter. Ingen systematisk forskning har heller bedrivits kring dynamiken mellan olika högerradikala eller extrema organisationer inom ett land. I länder med två eller fler högerradikala organisationer kommer vi sannolikt att iaktta mer konkurrens om potentiella aktivister, vilket vi kan anta minskar möjligheterna för att någon av dem ska växa sig stark.

## En återvitalisering av den socioekonomiska höger-vänsterskalan kan bromsa radikalhögerens framgångar

Västeuropas politiska landskap har genomgått tämligen radikala förändringar under de senaste två decennierna. Jämte framväxten av nya sociala rörelser och därmed sammanhängande partier (dvs. miljöpartier och nya vänsterpartier) framstår framväxten av radikalhögerpopulistiska partier som en av de mer väsentliga förändringarna.

En central fråga är naturligtvis huruvida de radikalhögerpopulistiska partiernas framgångar kan tänkas fortsätta framöver, och i vad

mån det omgivande samhället kan minska den möjligheten. Det är en svår fråga att besvara: samhället är ett öppet system, och det är omöjligt att isolera alla möjliga relevanta faktorer. Man kan dock på goda grunder anta att de radikalhögerpopulistiska partiernas kärnfrågor – invandring och integrationspolitik – även fortsättningsvis kommer att vara politiskt centrala frågor (se Eskil Wadensjös kapitel som sätter dessa frågor i en bredare kontext). Och så länge som en betydande del av väljarna i de västeuropeiska länderna har preferenser för en mer restriktiv invandringspolitik och en integrationspolitik mer inriktad på assimilering, finns det en potentiell väljarmarknad för dessa partier.

Hur stor denna väljarmarknad är bestäms huvudsakligen av tre olika faktorer: hur många väljare som delar dessa preferenser, hur framträdande dessa frågor – och preferenser – är i förhållande till övriga politiska frågor, och hur väl de radikala högerpopulistiska partierna lyckas fånga upp dessa potentiella väljare. I det första fallet finns det klara indikationer på att toleransen faktiskt tenderar att öka över tid, men att denna trend är känslig för fluktueringar. Uppmärksammade händelser kan rikta strålkastarljuset mot invandrare och etniska minoriteter, och öka risken för fördomar och negativa attityder. Exempel på sådana händelser är 11 september 2001 och diverse mindre men nationellt eller lokalt uppmärksammade våldsbrott.

Även svängningar i den ekonomiska konjunkturen kan påverka benägenheten att utse invandrare och etniska minoriteter till syndabockar, och det är en vanligt förekommande föreställning att grogrunden för radikalhögerpopulistiska partier blir större under ekonomiska kriser. Denna tes är emellertid svagt empiriskt understödd, och det finns troligtvis ingen determinism i kopplingen ekonomisk kris och ökat stöd för radikala högerpopulistiska partier. Inte minst den andra faktorn ovan spelar en roll här: i en situation där den socioekonomiska konfliktdimensionen avpolitiserats och spelar en mindre framträdande roll, ökar sannolikt möjligheten för radikalhögerpopulistiska partier att vinna framgångar – kanske i synnerhet i en tid av ekonomisk kris. I en sådan situation blir fluktuationer i preferenser för en mer restriktiv invandringspolitik och en mer

assimileringsinriktad integrationspolitik viktigare eftersom en större andel av väljarna troligen värderar just dessa frågor högt och kommer att rösta i enlighet med dem.

När det gäller policyrekommendationer, vore ett centralt råd därför att uppmärksamma betydelsen av att återvitalisera den socioekonomiska konfliktdimensionen, att göra socioekonomisk politik intressant för väljarna genom att presentera tydliga visioner. Att aktivt påverka väljaropinionen mot en mer tolerant riktning är troligen svårare, men man kan peka på den välkända kontakthypotesen som visar att upprepade och nära kontakter mellan olika grupper leder till ökad tolerans förutsatt att kontakterna sker mellan gruppmedlemmar som inte står i ett asymmetriskt förhållande gentemot varandra. Dessa resultat pekar på betydelsen av en ökad integration på arbetsmarknaden – inte minst en vertikal integration, där fler invandrare når högre positioner inom hierarkierna – och en minskad boendesegregation. Detta skulle bidra med bättre strukturella förutsättningar för att upprepade och nära kontakter mellan invandrare och icke-invandare ska uppstå.

Som framgick ovan är de radikala högerpopulistiska partiernas främsta kännetecken att de vill öka graden av etnisk homogenitet i sina respektive länder. Men deras nationalism tar sig även andra uttryck: de flesta av dem är uttalade motståndare till EU och andra överstatliga organisationer som tros hota de enskilda ländernas suveränitet. Kan man utifrån den synvinkeln se framväxten av den radikala högerpopulistiska partifamiljen som ett hot mot EU:s sammanhållning? På basis av min egen och andras forskning verkar den möjligheten inte speciellt sannolik i början av 2012. De radikala högerpopulistiska partierna är alltför små för att driva igenom frågor av denna dignitet på egen hand, och det är mindre troligt att de skulle lyckas formera koalitioner med liberala och konservativa partier kring dessa frågor. Ändå får man lägga in en brasklapp här, eftersom vi ännu inte är i en position att förutse omfattningen av den pågående ekonomiska och finansiella krisen, eller vilka politiska konsekvenser den kommer att få.

Som vi redan har sett exempel på genererar påtvingade nedskärningar ett omfattande folkligt missnöje, och det finns även skäl att

tro att viljan att bidra ekonomiskt till högt belånade medlemsländer är högst begränsad. Med andra ord skulle den pågående ekonomiska och finansiella krisen i Europa mycket väl kunna öka möjligheten för politiska aktörer att mobilisera väljare på ett EU-kritiskt budskap. Det är också troligt att denna situation kan öppna upp möjligheter för populistiska budskap och gynna väljarmobilisering både till radikalhögern och till EU-kritiska vänsteralternativ.

## Källor och litteratur

Föreliggande kapitel bygger delvis på min artikel ”The Sociology of the Radical Right” (*Annual Review of Sociology* 33, 2007) och mitt bokkapitel ”Den radikala högerns sociologi” i *Det vita fältet: Samtida forskning om högerextremism*, redigerad av Mats Deland, Fredrik Hertzberg och Thomas Hvitfeldt (Uppsala: Opuscula Historica Upsaliensis 41, 2010; övers. Mattias Gardell). Den intresserade hänvisas dit för fördjupningar och referenser.

För breda, jämförande studier av de radikala högerpopulistiska partierna, se Cas Muddes bok *Populist Radical Right Parties in Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), David Arts bok *Inside the Radical Right: The Development of Anti-Immigrant Parties in Western Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), samt de två äldre men tonsättande böckerna av Herbert Kitschelt, *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995), och Hans-Georg Betz, *Radical Right-Wing Populism in Western Europe* (Basingstoke: Macmillan). Se även Anders Widfeldts kapitel ”Högerpopulismen, migrationen och arbetsmarknaden”, i *En gränslös europeisk arbetsmarknad: Europaperspektiv 2006*, redigerad av Sverker Gustavsson, Lars Oxelheim och Nils Wahl (Stockholm: Santérus, 2006).

Empirisk och teoretisk forskning om de radikalhögerpopulistiska partierna publiceras fortlöpande i statsvetenskapliga tidskrifter, men bland några av de senaste årens tongivande artiklar som studerat politikens efterfrågesida kan nämnas Matt Golders artikel ”Explaining Variation in the Success of Extreme Right Parties in

Western Europe” (*Comparative Political Studies* 36:4, 2003), Elisabeth Ivarsflatens artikel ”The Vulnerable Populist Right Parties: No Economic Re-Alignment Fueling their Electoral Success” (*European Journal of Political Research* 44:3, 2005), Marcel Lubbers, Mérove Gijsberts och Peer Scheepers artikel ”Extreme Right-Wing Voting in Western Europe” (*European Journal of Political Research* 41:3, 2002) och Wouter van der Brugs, Meindert Fennemas och Jean Tillies artikel, ”Why Some Anti-Immigrant Parties Fail and Others Succeed” (*Comparative Political Studies* 38:5, 2005).

Gällande kopplingen mellan stödet för de radikalhögerpopulistiska partierna och väljarnas position på arbetsmarknaden, se kapitlen i den nyutkomna bok som jag har redigerat, *Class Politics and the Radical Right* (London: Routledge, 2012). Bland några av de senaste årens tongivande artiklar som studerat politikens utbudssida kan nämnas Kai Arzheimers ”Contextual Factors and the Extreme Right Vote in Western Europe, 1980–2002” (*American Journal of Political Science* 53:2, 2009) och Kai Arzheimers och Elisabeth Carters artikel ”Political Opportunity Structures and Right-Wing Extremist Party Success” (*European Journal of Political Research* 45:3, 2006).

Övriga referenser som har använts i detta kapitel är: G. Bingmam Powell ”Extremist Parties and Political Turmoil: Two Puzzles” (*American Journal of Political Science* 30:2, 1986); Seymour Martin Lipset och Earl Raab *The Politics of Unreason: Right Wing Extremism in America, 1790–1970* (New York: Harper & Row, 1970); Hans-Georg. Betz och Carol Johnson ”Against the Current – Stemming the Tide: The Nostalgic Ideology of the Contemporary Radical Populist Right” (*Journal of Political Ideology* 9:3, 2004); Cas Mudde ”The Populist Zeitgeist” (*Government and Opposition* 39:4, 2004); Roger Griffin ”Interregnum or Endgame? Radical Right Thought in the ‘Post-Fascist’ Era” (*Journal of Political Ideology* 5:2, 2000); Michael Minkenberg ”The West European Radical Right as a Collective Actor: Modeling the Impact of Cultural and Structural Variables on Party Formation and Movement Mobilization” (*Comparative European Politics* 1:2, 2003); och Ruud Koopmans ”Movement and the Media: Selection Processes and Evolutionary Dynamics in the Public Sphere” (*Theory and Society* 33:3/4, 2004).



# Påverkar den ökade etniska mångfalden välfärdspolitiken och sammanhållningen inom EU?

av Matz Dahlberg

I sin bok från 2004 skriver Harvardprofessorerna Alberto Alesina och Edward Glaeser: ”En naturlig implikation av vår slutsats – att en etniskt delad befolkning leder till minskad omfördelning – är att om Europa blir mer heterogent till följd av invandring, så kommer etniska indelningar att utmana den generösa välfärdsstaten” (*min översättning*). Tanken är att om de traditionellt mer homogena länderna i Europa blir mer etniskt heterogena så kommer attityderna till välfärdsstaten bland invånarna i dessa länder att förändras. Till följd av att den kognitiva distansen, det vill säga den skillnad människor själva upplever, mellan olika grupper ökat kommer de att föredra en lägre nivå på de offentligt tillhandahållna varorna och tjänsterna, en minskad välfärdsstat och minskad inkomstomfördelning. I en brett upplagd analys försöker Alesina och Glaeser förstå skillnaderna mellan välfärdssystemen i USA och Europa. Den specifika fråga de undersöker är varför USA har en mindre välfärdsstat som genererar mycket mindre omfördelning än de europeiska välfärdsstaterna. I sin analys, redovisad i en artikel från 2001 tillsammans med kollegan Bruce Sacerdote och den ovan nämnda boken från 2004, använder de data från ett stort antal länder för att studera vilken betydelse ekonomiska variabler, politiska institutioner och beteendemässiga förklaringar har för att förklara skillnaderna.

De finner att ekonomiska variabler har en mycket liten effekt, politiska institutioner en något större effekt och att de beteendemässiga

förklaringarna är de mest betydelsefulla för att förklara skillnaderna. I den sistnämnda kategorin är det framförallt altruistiska förklaringar som verkar viktiga, som till exempel viljan att hjälpa andra människor i behov. De kommer till slutsatsen att heterogeniteten i ett samhälle, i termer av ras eller etnicitet, är den viktigaste förklaringen till graden av omfördelning i samhället (uttrycken ”heterogen” och ”diversifierad” kommer att användas synonymt i detta kapitel, och alltid underförstått i termer av ras och/eller etnicitet om detta inte specifikt uttrycks). Ju större den etniska heterogeniteten är, desto lägre är de statliga utgifterna, desto mindre är välfärdssektorn och desto mindre omfördelas från rika till fattiga. Mekanismen anses vara att befolkningen uppvisar en lägre grad av solidaritet och blir mindre altruistiska ju mer etniskt heterogent ett samhälle är. I en direkt jämförelse mellan USA och Europa indikerar Alesinas och Glaesers skattningar att den större etniska diversifieringen i USA förklarar cirka hälften av skillnaden i omfördelning mellan de två typerna av välfärdssystem. Slutsatsen från deras studier är att altruism och solidaritet inte står sig särskilt väl över etniska gränser.

Under de senaste decennierna har invandringen till Europa ökat kraftigt, ofta från länder med annan kulturell, religiös och etnisk bakgrund än vad befolkningen i de europeiska länderna ursprungligen hade. Den europeiska invandringspolitiken har lett till en kraftigt ökad etnisk heterogenitet i flera av dess medlemsländer, inte minst i de länder som traditionellt betraktas som de mest generösa välfärdsstaterna. Givet detta inställer sig raskt ett antal frågor. Har den ökade etniska heterogeniteten medfört att den europeiska befolkningens preferenser för omfördelning och attityder till välfärdsstaten, och dess solidariska grundsyn, förändrats? Har det påverkat välfärdsstatens storlek och sammansättning? Ligger det, med andra ord, något i prediktionen från Alesinas och hans medförfattares analys? Om svaret är ja på dessa frågor, bör man då inrätta en samordnad välfärdspolitik inom EU? Syftet med detta kapitel är att belysa dessa frågor.

Kapitlet är strukturerat på följande vis. I nästa avsnitt ges en beskrivning av hur den etniska sammansättningen i Europa förändrats under de senaste decennierna. Därefter följer ett avsnitt som redogör för några av de mekanismer som kan medföra att en förändrad etnisk

sammansättning i befolkningen påverkar medborgarnas attityder till välfärdsstaten och välfärdsstatens storlek och sammansättning. I de därpå följande avsnitten diskuteras effekterna av en ökad etnisk heterogenitet på befolkningens attityder till välfärdsstaten, på de offentliga utgifternas storlek och sammansättning samt på andra utfallsmått som är relaterade till altruism och deltagande (som till exempel viljan att ge till välgörenhet och minskat deltagande i sociala aktiviteter). I det avslutande avsnittet diskuteras vilka policyimplikationer de redovisade forskningsresultaten kan tänkas ha, nationellt såväl som för EU-samarbetet. Den nu pågående ekonomiska krisen visar att omfördelning är en central framtidsfråga för EU. Krisen slår avsevärt mycket hårdare mot vissa delar av unionen än andra och väcker därmed frågan om de uppkomna kostnaderna bör fördelas mellan medlemsländerna. Vilka är EU:s möjligheter att stärka sin politiska sammanhållning genom en sådan samordnad välfärds politik?

## Hur har den etniska heterogeniteten i Europa förändrats?

Under de första decennierna efter andra världskriget var migrationsbilden något splittrad i Europa. Medan vissa länder under 1950- och 1960-talen hade en stor arbetskraftsinvandring för att kunna möta upp sina kraftigt växande ekonomier (som Sverige och Tyskland), hade flera av de europeiska länderna (som Grekland, Irland, Italien, Norge, Storbritannien, Portugal och Spanien) en nettoutvandring under samma period. När levnadsnivåerna i de senare länderna med tiden ökade, vände migrationstrenden och de har under de senaste decennierna haft en nettoinvandring där de i stor utsträckning tagit emot invandrare från icke-europeiska länder som ökat den etniska mångfalden i dessa länder. Till exempel har Grekland och Italien tagit emot många invandrare från Marocko, Somalia och Egypten, Portugal och Spanien har sett många invandrare från Marocko, Algeriet och Sydamerika och Storbritannien har haft många migranter som kommit från bland annat Indien, Pakistan, Bangladesh och

Jamaica. (En mer detaljerad översikt över olika former av invandring till Europa ges i Eskil Wadensjös kapitel i denna bok).

Även de traditionellt stora välfärdsstaterna i Skandinavien har, till följd av invandring under de senaste decennierna, sett en kraftigt ökad etnisk mångfald. Antalet utrikes födda i Sverige, till exempel, har sedan andra världskrigets slut ökat med lite mer än en miljon människor totalt sett. Av dessa har ungefär en tredjedel invandrat från de andra nordiska länderna, en tredjedel från övriga Europa och en tredjedel från icke-europeiska länder. Den sista kategorin har framförallt ökat kraftigt de senaste tre decennierna. Från tiden kring 1980 och framåt är det främst flyktingar från länder utanför Europa som invandrar till Sverige. Från mitten av 1980-talet och framåt har antalet asylsökande ökat från cirka 5 000 per år, till cirka 19 000 per år. Sverige har tagit emot stora invandrargrupper från till exempel Iran, Irak, Chile, Somalia och Turkiet. Under 1990-talet kom många flyktingar från forna Jugoslavien.

Hur ser det då ut i Europa idag? År 2010 fanns det drygt 32 miljoner utländska medborgare i EU-27 (med utländsk medborgare menas här en person som inte är medborgare i det land där han eller hon bor), vilket motsvarar cirka 6,5 procent av den totala populationen. Majoriteten av dessa, drygt 20 miljoner, var medborgare i ett land som inte var medlem av Europeiska unionen. I termer av utlandsfödda, istället för utländska medborgare, fanns det år 2010 över 47 miljoner individer (knappt 10 procent av den totala befolkningen) som var födda i ett annat land än det EU-land som de var bosatta i. Av dessa var majoriteten, drygt 31 miljoner, födda utanför EU. Tabell 1 visar hur stor andel utlandsfödda det finns i ett antal Europeiska länder. Där framgår dels att det är ganska stora skillnader mellan olika europeiska länder, men också att de allra flesta traditionella välfärdsstater i Europa har en relativt stor andel individer som är födda utanför Europa. Till exempel så var inom EU drygt 9 procent av Sveriges och Österrikes befolkning år 2010 födda utanför Europa. Motsvarande siffra för Holland var drygt 8 procent, för Tyskland, Frankrike och Storbritannien knappt 8 procent, och för Danmark drygt 6 procent.

De största, icke-europeiska, populationerna i Europa idag utgörs av araber (inkluderande araber från Nordafrika och Mellanöstern;

cirka 5 miljoner), svarta afrikaner (cirka 5 miljoner), turkar (cirka 5 miljoner), folk från Sydasiien (cirka 4 miljoner), latinamerikaner (cirka 2,2 miljoner), armenier (cirka 2 miljoner), berber (cirka 2 miljoner), kurder (cirka 1,5 miljoner) och kineser (cirka 1 miljon). Dessutom finns det filippiner, vietnameser, iranier, somalier och syrier som tillsammans utgör cirka 1,5 miljoner individer. Dessa grupper återfinns i många av de europeiska länderna.

TABELL 1. ANDEL UTLANDSFÖDDA I NÅGRA OLIKA EUROPEISKA LÄNDER ÅR 2010.

Land	Befolkning (1000)	Utlandsfödda (%)	Födda utanför Europa (%)
EU27	501 098	9,4	6,3
Danmark	5 535	9,0	6,3
Finland	5 351	4,3	2,8
Frankrike	64 716	11,1	7,8
Grekland	11 305	11,1	8,3
Holland	16 575	11,1	8,5
Irland	4 468	12,7	2,9
Italien	60 340	8,0	5,3
Norge	4 854	10,8	6,5
Polen	38 167	1,2	0,7
Portugal	10 638	7,5	5,7
Spanien	45 989	14,0	8,9
Sverige	9 341	14,3	9,2
Tjeckien	10 507	3,8	2,6
Tyskland	81 802	12,0	7,8
UK	62 008	11,3	7,7
Ungern	10 014	4,4	1,4
Österrike	8 368	15,2	9,1

Källa: Eurostat (Statistics in focus 34/2011)

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att Europa under de senaste decennierna blivit alltmer etniskt heterogent och att många av de traditionella välfärdsstaterna i Europa idag har en relativt stor

andel av sin befolkning som är medborgare i eller födda i ett land utanför Europa.

## Sambandet mellan etnisk heterogenitet och välfärdsstatens storlek

Vilka är de ekonomiska och psykologiska mekanismer som ligger bakom att en ökad etnisk heterogenitet skulle påverka befolkningens preferenser för omfördelning och välfärdsstatens storlek och sammansättning?

Vad gäller etnisk heterogenitet och dess effekt på medborgarnas preferenser för omfördelning och attityder till välfärdsstaten kan det finnas flera förklaringar, men den mekanism som diskuterats flitigast går via altruism och en bias mot att stödja den egna gruppen. I en omfattande litteratur, som återfinns inom flera vetenskapliga discipliner, diskuteras hur individer har en tendens att identifiera sig med och vara mer altruistiska mot en grupp av individer som besitter samma karaktäristika som de själva, till exempel samma etniska ursprung. Ju mer heterogen en grupp blir, till exempel i termer av etnicitet, desto mindre benägen blir varje medlem att stödja den. Då den etniska heterogeniteten ökar, ökar den kognitiva distansen till andra medlemmar i gruppen, vilket gör att man upplever en lägre nytta av att identifiera sig med denna grupp och lättare identifierar sig med andra grupper. Även om denna typ av mekanism har diskuterats under ganska lång tid, är det inte förrän helt nyligen som Moses Shayo formaliserade den i mer detalj i en artikel från 2009. I hans modell kommer omfördelningen från rika till fattiga att minska ju större den grupp som är etniskt olik den övriga befolkningen blir, vilket i Shayos modell innebär att den fattiga majoriteten blir mer heterogen. Anledningen är att den ökande kognitiva distansen till andra individer i den ursprungliga, fattiga, gruppen med vilken man identifierade sig gör identifikation med en mindre omfördelande men etniskt mer lik grupp mer attraktiv.

Hur påverkar då en förändring i den etniska heterogeniteten den faktiska omfördelningen och den faktiska storleken på välfärdsstaten

och den offentliga sektorn? Här finns det ett flertal mekanismer som kan förklara detta samband. Utan att göra anspråk på en uttömmande lista, kan det vara värt att presentera tre olika mekanismer som lyfts fram och nämnts som viktiga i litteraturen.

En mekanism är direkt kopplad till den ovan nämnda effekten av etnisk heterogenitet på preferenser för omfördelning och attityder till välfärdsstaten. Om preferenserna och attityderna förändras i befolkningen är det rimligt att anta att detta kommer att leda, via den demokratiska processen, till förändringar i den förda politiken i riktning mot mindre omfördelning och en mindre offentlig sektor.

En annan mekanism har förts fram av Alberto Alesina och hans medförfattare i olika uppsatser. Här antas individerna få nytta från konsumtionen av en kollektiv vara, till exempel vägar eller grundskola, som är gemensam för alla individer oavsett etnisk grupptillhörighet. Eftersom olika etniska grupper kan ha olika preferenser för vilken kollektiv vara som ska tillhandahållas, ger en ökad etnisk heterogenitet en lägre nytta från konsumtionen av den kollektiva varan. Att nyttan av den kollektiva varan minskar då det finns flera etniska grupper rationaliserar Alesina och hans medförfattare med två olika argument. Det första argumentet bygger på de direkta kontakter som uppstår mellan individer vid konsumtionen av den kollektiva varan; antagandet är att kontakter med individer från andra etniska grupper ger lägre nytta än kontakter med individer från samma etniska grupp. Det andra argumentet följer av det sätt på vilket demokratin antas fungera när åsikterna i samhället är polariserade (majoritetsbeslut med polariserade preferenser). Ju fler etniska grupper det finns med olika preferenser för den kollektiva varan, desto större kommer den genomsnittliga skillnaden att vara mellan varje grupps preferenser och den typiske väljarens (medianväljarens) preferenser. Politiker som vill bli omvalda i ett sådant polariserat läge gör bäst i att besluta om en lägre nivå på de kollektiva nyttigheterna. Båda argumenten går därmed ut på att då den etniska heterogeniteten ökar blir det en lägre nivå på de offentligt tillhandahållna kollektiva varorna. De poängterar att dessa resultat gäller för offentligt tillhandahållna kollektiva varor och tjänster. När det gäller offentligt tillhandahållna varor och tjänster som är mer riktade mot specifika grupper kan dessa

tvärtom öka då den etniska heterogeniteten ökar. Mixen av de offentligt tillhandahållna varorna och tjänsterna kan alltså förändras när den etniska mångfalden i befolkningen ökar. Dessutom är det möjligt att fler väljer privata alternativ då den etniska heterogeniteten ökar, till exempel privata skolor istället för skolor drivna i offentlig regi.

En tredje mekanism, som förts fram av John Roemer och medförfattare, leder till en mer indirekt effekt av ökad etnisk heterogenitet på omfördelning och välfärdsstatens storlek än vad de två föregående mekanismerna gör. Deras tanke är att mekanismen går via invandrarfientliga partier och den politik som de antas föra på två olika politikområden. I deras modell kommer större invandrarandelar att minska stödet för omfördelning därför att partier som är för mindre invandring dessutom antas vara för mindre omfördelning och en mindre välfärdsstat. Om hypotesen stämmer kommer denna sammanblandning av olika politikåtgärder gör det svårt att särskilja en xenofobisk röst på mindre invandring från en röst på mindre omfördelning och en mindre välfärdsstat.

## Effekter av etnisk heterogenitet på attityder till välfärdsstaten

Hypotesen att en ökad etnisk heterogenitet skulle leda till en förändring i individernas preferenser i riktning mot mindre omfördelning och en mindre välfärdsstat kan endast testas genom att använda data från enkät- och intervjuundersökningar där individerna får uttrycka sina preferenser för omfördelning och sina attityder till välfärdsstaten. Preferenserna och attityderna kan sedan kopplas till den etniska heterogeniteten där individerna bor. Hypotesen kan inte testas på faktiska data över förd politik. Skulle vi se effekter på dessa data *kan* det bero på att individernas preferenser förändrats och lett till en förändring i faktisk politik, men från tidigare avsnitt vet vi att det endast är en av flera möjliga mekanismer som kan förklara en sådan förändring.

Forskningen på detta område har bedrivits inom flera olika discipliner, till exempel nationalekonomi, sociologi och statskunskap.



De första studierna som undersökte effekterna av etnisk mångfald på individernas preferenser för omfördelning och attityder till välfärdsstaten gjordes på data från USA. Den kanske mest trovärdiga och intressanta av dessa studier är den av Erzo Luttmer från 2001. Luttmer använder upprepade tvärsnittsdata från General Social Survey från 1972 till 1993 för att studera hur sammansättningen av svarta och vita medborgare i amerikanska områden påverkar invånarnas preferenser för omfördelning. Han finner att ett ökat socialbidragstagande bland svarta får icke-svarta respondenter att föredra mindre omfördelning men har liten effekt på svarta respondenters preferenser, och vice versa då socialbidragstagandet ökar i den icke-svarta befolkningen. Dessa resultat står sig över hela inkomstfördelningen; även de rika uttrycker denna typ av preferenser trots att de själva har liten sannolikhet att själva bli socialbidragstagare. Luttmer tolkar dessa resultat som stöd för tanken att medborgarna är grupplojala, med en starkare solidaritet till medlemmar av den egna etniska gruppen än till medlemmar av andra etniska grupper. I en del av sin analys kopplar Luttmer sina resultat på attityddata till faktiska utgifter. Han finner att över 30 procent av variationen i socialbidragsnivåer över de olika delstaterna kan förklaras genom att koppla hans skattningar till skillnaderna i den demografiska sammansättningen i de olika delstaterna. De resultat som Luttmer finner ligger väl i linje med de resultat som de flesta forskare typiskt funnit på amerikanska attityddata.

En utförlig analys på data från flera europeiska länder, via European Social Survey, genomförs av Claudia Senik, Holger Stichnoth och Karine Van Der Straeten i en artikel från 2009. De använder surveydata insamlade i 22 europeiska länder under åren 2002 och 2003 för att studera relationen mellan attityder till invandrare, attityder till välfärdsstaten och respondenternas uppfattning av invandrandelen i det område där de bor. Mer specifikt studerar de hur den upplevda närvaron av invandrare är relaterad till invånarnas stöd för välfärdsstaten. Dessutom undersöks hur denna relation varierar med respondenternas attityder till invandrare. De undersöker detta för de 22 länderna sammantaget, men de presenterar även länder-specifika skattningar. Deras ekonometriska analys indikerar, för de 22 europeiska länderna tillsammans, att det är ett svagt, om ens

något, samband mellan den upplevda närvaron av invandrare och attityder till välfärdsstaten. De finner också en ganska stor variation i skattningarna över de olika länderna, men den allmänna slutsatsen står sig; även i de länder där korrelationen mellan upplevd närvaro av invandrare och attityder till välfärdsstaten är som starkast är den fortfarande att betrakta som liten ur ett praktiskt perspektiv. När de betingar på respondenternas attityder till invandrare och invandring finner de dock statistiskt säkerställda effekter; de finner en negativ korrelation för de individer som både ogillar invandrare och uttrycker en oro för de ekonomiska konsekvenserna av invandring och en positiv korrelation för dem som uttrycker sig positivt om invandrare och till invandring.

Henning Finseraas, i en artikel från 2008, använder också data från den första rundan av European Social Survey för att studera om den "anti-solidariska" effekten av etnisk heterogenitet dominerar helt eller om det också finns inslag av en "kompensatorisk" effekt. Den anti-solidariska effekten innebär att man är mer solidarisk mot den egna etniska gruppen än mot medlemmar av andra etniska grupper och därför vill ha mindre omfördelning om andra etniska grupper ökar i storlek. Den kompensatoriska effekten innebär att ens preferenser för omfördelning stärks om man upplever invandringen som en ökad risk för minskad personlig inkomst. För att studera dessa effekter skattar han relationen mellan respondenternas attityder till invandring och deras attityder till inkomstomfördelning, betingat på deras upplevda risk för minskad inkomst till följd av invandringen. Båda effekterna finner stöd i Finseraas' analys. Han finner att den anti-solidariska effekten är starkare i de länder där sociala transferringar typiskt är universella och skattefinansierade (betecknat som en socialdemokratisk välfärdsregim) och att den kompensatoriska effekten är starkare i de länder där transferringar typiskt är baserade på tidigare bidrag till systemet (betecknat som en konservativ välfärdsstat).

Min forskning kring relationen mellan invandring, etnisk heterogenitet och attityder till välfärdsstaten, som jag bedrivit tillsammans med Karin Edmark och Heléne Lundqvist, är från 2011 och gjord på svenska data. Forskningsdesignen i vår studie är att kombinera uppgif-

ter från Svensk valundersökning om kommuninvånarnas preferenser för omfördelning i termer av nivån på sociala bidrag (i samband med valen 1985, 1988, 1991 och 1994) med data över antalet flyktingar som placerades ut i kommunerna under perioden 1985–1994. Under den perioden skedde flyktingutplaceringen genom ett nationellt program (den så kallade Hela-Sverige-strategin). Genom att använda dessa data kan vi lösa två viktiga metodproblem. För det första har vi mindre problem med potentiellt utelämnade variabler. Genom att vi, till skillnad från tidigare studier, har tillgång till paneldata, där vi observerar varje respondents preferenser för sociala bidrag vid två tillfällen, nämligen i två på varandra följande val, kan vi kontrollera för alla egenskaper hos varje individ som inte förändras över tiden. Detta innebär att i och med att vi matchar individernas preferenser för omfördelning till utplaceringsprogrammet så kommer faktorer som påverkar preferenser och som också kan ha påverkat utplaceringen av flyktingar inte innebära något problem för identifikationen så länge som dessa faktorer inte förändras över tiden (i detta fall över de år mellan de två valen som individer svarar på enkätfrågorna). För det andra kan vi, genom att använda data från flyktingutplaceringsprogrammet, försäkra oss om att våra resultat inte påverkas av att flyktingarna själva väljer att bosätta sig i en viss typ av kommun. Med andra ord tar vi bort det så kallade selektionsproblemet, som skulle ha kunnat leda till ett eventuellt problem med omvänd kausalitet, genom att flyktingarna under utplaceringsprogrammet inte själva fick bestämma var de skulle bosätta sig.

Utplaceringen av flyktingar mellan 1985 och 1994 är också viktig för vår analys i den meningen att den skapar mycket variation över tiden för varje kommun, vilket innebär att vi har mycket variation kvar i den variabel som mäter invandrandelen även efter att vi kontrollerat för tidsspecifika chocker. Detta är en variation som är ganska sällsynt i de allra flesta dataset. Sammantaget kan man med visst fog säga att vår studie utgör den mest trovärdiga rörande relationen mellan invandring, etnisk heterogenitet och attityder till välfärdsstaten. Resultaten av vår undersökning tyder på att en mer etniskt heterogen befolkning i kommunen, på grund av ökad flyktingutplacering, leder till att kommuninvånarna blir mer negativa

till omfördelning, mätt som preferenser för sociala bidrag. Vi finner att då invandrarandelen ökar med en procentenhet så minskar individerna sitt stöd för omfördelning genom att flytta sig  $1/3$  av ett steg på en femstegsskala, vilket får betraktas som en stor effekt. Effekten verkar dessutom vara starkare bland individer med hög inkomst och hög förmögenhet.

Det kan också vara av intresse att nämna en annan studie på svenska data. I en studie publicerad 2010 använder Maureen Eger svenska attityddata insamlade av Stefan Svallfors. Datasetet består av tre tvärsnitt från början av 2000-talet, där varje tvärsnitt utgör ett representativt urval av den svenska befolkningen. Från regressioner av uttryckta preferenser för socialbidragskostnader på invandrarandelen i länen finner Eger att en ökad etnisk heterogenitet har en negativ effekt på respondenternas attityder till socialbidragsutgifter.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att resultaten från litteraturen över relationen mellan etnisk heterogenitet och preferenser för omfördelning är något blandade. Medan de flesta studier på data från USA tyder på ett negativt samband mellan etnisk heterogenitet och attityder till välfärdsstaten, är bilden mer blandad från studier på data från de europeiska länderna. Resultaten från de mest trovärdiga studierna pekar dock på att då den etniska heterogeniteten ökar så förändras attityderna i riktning mot en önskan om mindre omfördelning och en mindre välfärdssektor.

## Effekter av etnisk heterogenitet på offentliga utgifter och kollektiva nyttigheter

I föregående avsnitt såg vi att då den etniska mångfalden ökar så verkar attityderna till välfärdsstaten förändras. Har då en ökad etnisk heterogenitet någon effekt på välfärdsstatens storlek och sammansättning? De flesta studier som analyserat denna fråga är gjorda på tvärsnittsdata över länder. Det finns många metodproblem förknippade med denna typ av studier. Ett är hur man ska mäta utfallsvariabeln i länderdata. Det finns en stor variation över länder i vad som inkluderas i de mått som mäter olika typer av offentliga

utgifter (till exempel vad som inkluderas i olika typer av mått på socialbidragsutgifter). Ett annat problem är hur man ska mäta etnisk heterogenitet över länder. Det vanligaste måttet som använts är ett etno-lingvistiskt mått som togs fram av etnologer på 1960-talet och som används för att mäta etnisk heterogenitet i senare tidsperioder. Detta mått har stött på mycket kritik, inte minst för att migration och olika födelse- och dödstal har förändrat den etniska sammansättningen i de olika länderna sedan 1960-talet. Dessutom har man de två metodproblem som nämndes i föregående avsnitt; val av bostadsort (selektion) och snedvridna skattningar till följd av utelämnade variabler. Det senare problemet får anses extra problematiskt då man studerar variation över länder. Den analys som Alberto Alesina och medförfattare genomför och som ligger till grund för deras slutsatser om skillnaderna mellan de olika välfärdssystemen i USA och Europa baserar sig till största delen på tvärsnittsdata över länder.

De mest trovärdiga studierna är de som baseras på data från ett enskilt land. Man har då samma institutionella ramverk, vilket innebär att problemet med utelämnade variabler blir avsevärt mindre än vid länderstudier (även om det finns kvar). Det är också lättare att ha samma definition på utfallsvariabeln och mått på etnisk heterogenitet då man använder data från ett specifikt land. Problemet med omvänd kausalitet till följd av invandrarnas val av bostadsort kvarstår dock.

Utifrån de studier som använder data från USA, vilket den absoluta majoriteten av de existerande studierna gör, kan man konstatera att evidensen för att etnisk heterogenitet har en effekt på den offentliga sektorns totala storlek (typiskt på de totala utgifterna) är mycket oklar; en del resultat pekar på positiva effekter, andra indikerar negativa effekter, och vissa resultat visar på nolleffekter. Detsamma gäller effekten på de totala (allmänna) sociala utgifterna, ett mått som är mer direkt relaterat till omfördelning.

Hur påverkas då mixen av de offentligt tillhandahållna varorna och tjänsterna då den etniska mångfalden ökar? Från de teoretiska mekanismer som diskuterades tidigare skulle vi förvänta oss att mindre spenderas på kollektiva varor och tjänster och mer på varor och tjänster som är mer direkt riktade till olika grupper av individer när den etniska mångfalden ökar. Detta har studerats i ett par uppsat-

ser av Alberto Alesina och medförfattare på data från USA. De finner att ju större uppdelningen mellan svarta och vita är i ett område, desto mindre spenderas på varor som är mer kollektiva till sin natur (till exempel vägar, vatten- och avloppsnät, sophämtning, utbildning och sjukhus) och desto mer på varor och tjänster som är mer riktade till specifika grupper (som till exempel offentligt sysselsatta, vilket författarna argumenterar huvudsakligen är en form av dold omfördelning riktad till vissa grupper av väljare).

Ett område som fått extra mycket uppmärksamhet i den vetenskapliga litteraturen är skolan. Här är det vanligaste resultatet att ju större den etniska heterogeniteten är, desto mindre satsas på skolan. Detta resultat återfinns i studier, på data från USA, av bland annat James Poterba, Claudia Goldin och Lawrence Katz samt Alesina, Baqir och Easterly. Studien av Goldin och Katz är intressant i den meningen att de studerar den snabba utbyggnaden av gymnasieskolan ("secondary education") i USA mellan 1910 och 1940. I den studien visar de bland annat att utbyggnaden var som snabbast och starkast i de mest homogena områdena (i termer av etnicitet, religion och inkomst). Från de teoretiska mekanismerna skulle man också kunna förvänta sig att fler kommer att välja privata alternativ då den etniska heterogeniteten ökar. För skolan har även denna möjliga effekt studerats. Estelle James finner, i en tvärsnittsanalys på 50 amerikanska delstater, att andelen svarta i delstaten är högt korrelerad med andelen privata skolor i delstaten. Hon finner liknande resultat i en senare studie som använder data från 50 länder; ju större den etno-lingvistiska heterogeniteten i ett land är, desto större andel av det totala antalet elever går i en privat skola. Julian Betts och Robert Fairlie finner dessutom, i en studie som använder data från folk- och bostadsräkningarna i 132 storstadsområden i USA (Census data från 1980 och 1990), att sannolikheten att vita amerikanska familjer väljer att placera sina barn i privata gymnasieskolor ökar signifikant då andelen invandrabarn i den offentligt tillhandahållna skolan ökar. Effekten verkar också vara relativt stor; de finner att för vart fjärde invandrabarn som börjar i den kommunala skolan så flyttar cirka en vit amerikansk familj sitt barn från den kommunala skolan till en privat skola. Denna effekt verkar vara starkast då de nyanlända barnen pratar ett annat språk än

engelska hemma. Betts och Fairlie finner dock inga statistiskt säkerställda effekter för grundskolan.

I en studie på danska data över perioden 1992-2004 finner Christer Gerdes resultat som ligger i linje med Betts och Fairlies resultat för gymnasieskolan; ju större etnisk heterogenitet i en kommun, desto fler "vita" danska elever går i en privat skola i kommunen. Det som är intressant med Gerdes studie är att han använder en dansk policy som är väldigt lik den svenska policy som jag, Karin Edmark och Heléne Lundqvist använder oss av och som beskrevs ovan, det vill säga en utplacering av nyanlända flyktingar till danska kommuner som styrdes av en central myndighet. Det är en intressant approach som, då det löser selektionsproblemet, ger trovärdiga resultat.

Studier rörande effekterna av etnisk heterogenitet på statliga utgifter i enskilda europeiska länder är mycket lättträknade. Såvitt jag vet finns det endast en studie som undersöker om en ökad etnisk heterogenitet påverkar de statliga utgifterna. Det är en studie av Gerdes på danska data, där han använder den nyss nämnda danska utplaceringspolitiken för att skapa en exogen variation i kommunernas invandrandandel mellan åren 1995 och 2001. Studien av Gerdes är den kanske mest trovärdiga studien av effekter på totala utgifter och skatter. Han finner inga indikationer på att den offentliga sektorns storlek, mätt med hjälp av kommunala skattesatser, betalda inkomstskatter per capita samt hur mycket varje enskild individ konsumerar av fyra av de kommunalt tillhandahållna varorna (barndaghem, skola, hälsovård och äldreomsorg) skulle ha minskat till följd av den ökade etniska heterogeniteten (genererad via invandring från ett icke-västligt land).

Det finns också en relaterad litteratur som handlar om vilken effekt en ökad heterogenitet har på individuellt beteende i situationer där det finns inslag av kollektiva nyttigheter och altruistiskt beteende. Bland annat finns det studier som visar att en ökad heterogenitet i befolkningen leder till minskat deltagande och ett lägre engagemang i sociala aktiviteter; till att folk är mindre villiga att svara på enkätundersökningar och folk- och bostadsräkningar (*us census*); till att individer bidrar mindre till lokala organisationer; till att individer bidrar mindre till skolor genom frivilliga initiativ till att dra in pengar

till skolan; och till en lägre grad av tillit och till mindre bidrag till välgörenhet.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att det finns mycket svagt, om ens någon, evidens för att en ökad etnisk heterogenitet skulle leda till en mindre offentlig sektor (mätt som totala offentliga utgifter, offentlig konsumtion eller skatter). Däremot finns det vissa resultat som tyder på att, givet den totala nivån på utgifterna, så förändras mixen av de offentligt tillhandahållna varorna då samhället blir mer etniskt splittrat. Dels verkar de offentligt tillhandahållna kollektiva varorna minska då den etniska heterogeniteten ökar, dels verkar fler välja ett privat alternativ då den etniska mångfalden ökar. Överlag får man dock säga att effekterna av etnisk heterogenitet på individernas attityder till omfördelning och till välfärdsstaten var tydligare än effekterna på faktiska offentliga utgifter. Den tydligaste evidensen på att etnisk mångfald kan ha en negativ effekt på altruism och solidaritet i faktiska utfall kommer från studier av individers beteende i situationer som rör bidrag till välgörande ändamål och till individers tillit och förtroende till varandra. I dessa studier har man dels tydliga och starka resultat, dels en trovärdig identifikation av den mekanism man är ute efter.

## Har den ökade etniska mångfalden någon betydelse för den europeiska välfärdsstatens framtid?

Inledningsvis ställdes ett par frågor som skulle belysas i kapitlet. Den första frågan var om den ökade etniska mångfalden i Europa medfört att den europeiska befolkningens preferenser för omfördelning och attityder till välfärdsstaten förändrats. Min studie tillsammans med Karin Edmark och Heléne Lundqvist indikerar att svaret är ”ja” på denna fråga. Denna studie på svenska data, som får anses vara den mest trovärdiga på området, pekar på att då den etniska heterogeniteten ökar så förändras attityderna i riktning mot en önskan om mindre omfördelning. I vilken utsträckning man kan extrapolera dessa resultat till andra europeiska länder är förstås svårt att säga.



Men givet att Finseraas finner att den anti-solidariska effekten, det vill säga samma typ av mekanism som vi finner stöd för, är starkare i de europeiska länder där sociala transfereringar är universella och skattefinansierade, kan man tänka sig att våra resultat står sig för europeiska länder av denna (socialdemokratiska) typ.

Den andra fråga som ställdes var om den ökade etniska diversifieringen påverkat välfärdsstatens storlek och sammansättning. Vad gäller välfärdsstatens storlek måste svaret från den befintliga forskningen bli ett ganska tydligt ”nej”. Det finns mycket svag, om ens någon, evidens för att en ökad etnisk heterogenitet skulle leda till en mindre offentlig sektor (mätt som totala offentliga utgifter, offentlig konsumtion eller skatter). Befintlig forskning indikerar dock att sammansättningen av varorna förändras; det verkar som att de offentligt tillhandahållna kollektiva varorna minskar då den etniska heterogeniteten ökar. Man ser också tecken på att de privata alternativen blir fler och mer attraktiva. Ju större den etniska heterogeniteten är bland skolbarn, desto fler familjer från den ”ursprungliga” befolkningen väljer att sätta sina barn i en privat skola.

Dessutom finns det, som tidigare nämnts, studier som trovärdigt visar att då den etniska heterogeniteten ökar i befolkningen så minskar individernas vilja att bidra till välgörenhet samtidigt som deras tillit till och förtroende för varandra avtar.

Från den befintliga och hittills mest trovärdiga forskningen får man sammantaget säga att den ger visst, om än inte entydigt, stöd åt prediktionen från Alberto Alesinas och hans medförfattares analys att om Europa blir mer heterogent till följd av invandring, så kommer etniska indelningar, till följd av en ökad kognitiv distans mellan olika grupper av individer och mer diversifierade preferenser för offentligt tillhandahållna varor och tjänster, att utmana den generösa välfärdsstaten. Detta är en effekt som dessutom kan förstärkas om flyktinginvandringen leder till ett ökat tryck på den offentliga sektorns finanser (vilket verkar vara fallet; se Eskil Wadensjös kapitel).

## Bör man inrätta en samordnad välfärdspolitik inom EU?

Om slutsatserna från föregående avsnitt stämmer, vilken betydelse har de för välfärdspolitiken och sammanhållningen inom EU? Bör man inrätta en samordnad europeisk välfärdspolitik? Givet att det finns en samhällelig önskan att ha kvar en generös välfärdsstat av traditionellt europeiskt snitt finns några tänkbara politiska slutsatser. Låt mig lyfta fram två stycken.

En första politisk slutsats skulle kunna vara att man, via en europeisk skatteunion, bör utveckla en samordnad europeisk välfärdspolitik för att motverka nationella förändringar i välfärdssystemen till följd av flyktinginvandring och ökad etnisk heterogenitet. Det finns dock ett par problem med en sådan ansats, vilket diskuteras utförligt av Linda Berg i 2011 års Europaperspektiv. En svårighet som Berg lyfter fram är att synen på välfärdsstaten skiljer sig en hel del mellan olika länder i Europa. De olika typer av välfärdsregimer som existerar i Europa, där relationen mellan staten, marknaden och familjen struktureras på olika sätt i olika länder, skulle försvåra en samordnad skatte- och välfärdspolitik. Ett annat problem, som också diskuteras av Berg, är att även om européerna önskar att EU i stor utsträckning använder sin budget till att jobba med olika sociala frågor, vill de inte ha en ökad samordning rörande dessa frågor på EU-nivå. Frågor som rör skatter, social välfärd, utbildning och hälsa vill en stor majoritet av medborgarna se som de nationella regeringarnas ansvar och inte något som ska samordnas och beslutas om på EU-nivå. Medborgarnas förväntningar på att EU ska prioritera sociala frågor motsvaras alltså inte av en vilja att faktiskt överföra beslutsrätten av dessa frågor till EU. Inte heller önskar de se en gradvis harmonisering av välfärdssystem och skatter.

Mot denna bakgrund kan man tänka sig en andra, alternativ politisk slutsats: att man först av allt bör fördjupa olika typer av integrationspolitiska strävanden för att minska den kognitiva distansen mellan individer från olika etniska bakgrunder (nationell nivå) eller mellan olika europeiska länder (överstatlig nivå). På nationell nivå bör man sträva efter att minska den kognitiva distansen mellan olika

etniska grupper inom landet, till exempel genom en bostads-, arbetsmarknads-, och skolpolitik som leder till etniskt blandade bostadsområden, som undviker segregerade skolor och som underlättar inträdet på arbetsmarknaden för invandrare. Ju mindre den kognitiva distansen mellan individer från olika grupper blir, och ju mindre skillnaderna blir mellan de olika gruppernas åsikter och värderingar i till exempel välfärdsfrågor, desto mindre blir trycket på att minska välfärdsstatens storlek och desto mindre blir önskan om minskad omfördelning. På överstatlig nivå kan man jobba med att skapa en europeisk identitet. Linda Berg skriver ”Enligt flera bedömare identifierar sig inte europeiska medborgare i tillräcklig utsträckning som just sådana, och därmed saknas den emotionella grund som skulle kunna legitimera en skattefinansierad socialpolitik på europeisk nivå, bortom det rena egenintresset”. Bland de europeiska medborgarna är den nationella identiteten starkare än den europeiska. På samma sätt som vi historiskt gått från att ha lokala identiteter till att ha nationella identiteter, kan man emellertid tänka sig att vi med tiden kan komma att samlas kring en europeisk identitet som utgör grunden för en utbyggd europeisk skatteunion inom EU. Det förutsätter naturligtvis att de åtgärder som vidtas under den nu pågående krisen är tillräckliga för att garantera EU:s sammanhållning på kortare sikt.

## Källor och litteratur

Bra introduktioner till ämnet om vilka effekter etnisk heterogenitet har, teoretiskt och empiriskt, på variabler som preferenser för omfördelning, attityder till välfärdsstaten och faktiska offentliga utgifter ges dels av forskningsöversikterna ”Ethnic Diversity and Economic Performance” av Alberto Alesina och Eliana La Ferrara (*Journal of Economic Literature* 43:3, 2005) och ”Ethnic Diversity, Public Spending, and Individual Support for the Welfare State: A Review of the Literature” av Holger Stichnoth och Karine Van Der Straeten (ZEW Working Paper Nr 09-036, Mannheim, 2010), dels i artiklarna ”A Model of Social Identity with an Application to Political Economy: Nation, Class, and Redistribution” av Moses

Shayo (*American Political Science Review* 103:2, 2009) och ”Why Doesn’t the United States Have a European-Style Welfare State?” av Alesina, Edward Glaeser och Bruce Sacerdote (*Brookings Papers on Economic Activity* 2, 2001) och i boken *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference* av Alesina och Glaeser (New York: Oxford University Press, 2004).

Vad gäller effekterna av etnisk mångfald på individers preferenser för omfördelning och attityder till välfärdsstaten ger artiklarna ”Group Loyalty and the Taste for Redistribution” av Erzo Luttmer (*Journal of Political Economy* 109:3, 2001), ”Immigration and Natives’ Attitudes Towards the Welfare State: Evidence from the European Social Survey” av Claudia Senik, Holger Stichnoth och Karine Van der Straeten (*Social Indicators Research* 91:3, 2009) och ”Ethnic Diversity and Preferences for Redistribution” av Matz Dahlberg, Karin Edmark och Heléne Lundqvist (CESifo Working Paper Nr 3325, 2011) en god inblick i vad den nationalekonomiska forskningen gjort på området. För en introduktion till den sociologiska forskningen rekommenderas artikeln ”Even in Sweden: The Effect of Immigration on Support for Welfare State Spending” av Maureen A Eger (*European Sociological Review* 26:2, 2010). Artikeln ”Immigration and Preferences for Redistribution: An Empirical Analysis of European Survey Data” av Henning Finseraas (*Comparative European Politics* 6:4, 2008) ger en god inblick i den statsvetenskapliga forskningen på området.

Effekterna av etnisk mångfald på välfärdsstatens storlek och på mixen av de offentligt tillhandahållna varorna har studerats i två artiklar av Alesina, Reza Baqir och William Easterly; dels i ”Public Goods and Ethnic Divisions” (*Quarterly Journal of Economics* 114:4, 1999), dels i ”Redistributive Public Employment” (*Journal of Urban Economics* 48:2, 2000). Effekterna på den offentliga sektorn i Danmark har studerats av Christer Gerdes i artikeln ”The Impact of Immigration on the Size of Government: Empirical Evidence from Danish Municipalities” (*Scandinavian Journal of Economics* 113:1, 2011). De studier som fokuserar mer specifikt på effekterna på skola är ”Demographic Structure and the Political Economy of Public Education” av James Poterba (*Journal of Public Policy Analysis and Management* 16:1, 1997), ”Human Capital and Social Capital: The

Rise of Secondary Schooling in America, 1910 to 1940” av Claudia Goldin och Lawrence Katz (*Journal of Interdisciplinary History* 29:4, 1999), ”The Public/Private Division of Responsibility for Education: An International Comparison” av Estelle James (*Economics of Education Review* 6:1, 1987), ”Why Do Different Countries Choose a Different Public-Private Mix of Educational Services?” av Estelle James (*The Journal of Human Resources* 28:3, 1993), ”Does Immigration Induce ‘Native Flight’ From Public Schools Into Private Schools?” av Julian R Betts och Robert W Fairlie (*Journal of Public Economics* 87:5–6, 2003) och ”Does Immigration Induce ‘Native Flight’ from Public Schools? Evidence from a Large Scale Voucher Program” av Christer Gerdes (*IZA Discussion Paper* Nr 4788, 2010).

Det finns en stor och växande litteratur som studerar effekterna av etnisk heterogenitet på individuellt beteende i förhållande till altruism, deltagande och tillit. En god start för att komma in i den litteraturen ges av följande artiklar. ”Participation in Heterogeneous Communities” av Alesina och Eliana La Ferrara (*Quarterly Journal of Economics* 115:3, 2000), ”Who Trusts Others?” av Alesina och La Ferrara (*Journal of Public Economics* 85:2, 2002), ”Community Composition and Collective Action: Analyzing Initial Mail Response to the 2000 Census” av Jacob L Vigdor (*The Review of Economics and Statistics* 86:1, 2004), ”Ethnic Diversity, Social Sanctions, and Public Goods in Kenya” av Edward Miguel och Mary Kay Gugerty (*Journal of Public Economics* 89:11–12, 2005), ”Crowd-Out and Diversity” av Daniel M Hungerman (*Journal of Public Economics* 93:5–6, 2009) samt ”What Determines Giving to Hurricane Katrina Victims? Experimental Evidence on Racial Group Loyalty” av Christina Fong och Erzo F P Luttmer (*American Economic Journal: Applied Economics* 1:2, 2009).

Vad gäller de europeiska medborgarnas attityder till vad EU bör göra och deras åsikter om en europeisk skatteunion diskuteras utförligt av Linda Berg i artikeln ”Den monetära unionen och välfärdsopinioner i Europa”, som publicerades i förra årets Europaperspektiv (Ulf Bernitz, Lars Oxelheim och Thomas Persson (redaktörer), *Överlever EMU utan fiskal union? Europaperspektiv* 2011, Stockholm: Santérus Förlag, 2011).

En bra bild över invandringen till Europa får man bland annat genom Eurostats statistiska meddelanden (se till exempel följande nummer av ”Statistics in focus”: 98/2008, 27/2010, 45/2010 och 34/2011) och genom Wikipedia.

# Presentation av författare och redaktörer

ANTONINA BAKARDJIEVA ENGELBREKT är professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet och sedan 2011 ordförande i Nätverket för europarättsforskning. Hon har tidigare varit ställföreträdande sekreterare för Kommittén för rättsliga frågor och mänskliga rättigheter vid Europarådets parlamentariska församling. Hennes forskning är inriktad på processer av europeisering och globalisering och deras inflytande på nationell rätt och institutioner, huvudsakligen inom områdena marknads-, konsument- och immaterialrätt. Ett flertal av hennes publikationer har behandlat EU:s östutvidgning och dess betydelse för reformprocesser i de nya medlemsstaterna. Bland hennes senaste publikationer kan nämnas boken *New Directions in Comparative Law* (Cheltenham: Edward Elgar, 2010, medredaktör Joakim Nergelius), bokbidraget ”Institutional Theories, EU Law and the Role of Courts for Developing a European Social Model”, i U. Neergaard, R. Nielsen and L.M. Roseberry (red.), *The Role of Courts for Developing a European Social Model* (Copenhagen: DJØF, 2010), samt ledarartikeln ”Empowering the European Consumer in Old and New Markets: What Place for EU Law?” (*Europarättslig tidskrift* 3, 2011).

HEDVIG BERNITZ är jur. dr, och disputerade år 2004 på avhandlingen *Medborgarskapet i Sverige och Europa – räckvidd och rättigheter*. För närvarande arbetar hon som universitetslektor i statsrätt och EU-rätt vid Stockholms universitet. Hennes forskning har huvudsakligen varit fokuserad kring konstitutionell rätt, både ur nationellt och

EU-rättsligt perspektiv. I sin avhandling behandlar hon den inbördes relationen mellan det nationella medborgarskapet och unionsmedborgarskapet samt deras innebörd och rättsverkningar för den enskilde individen. Avhandlingen tar också upp medborgarskapsrätten ur ett internationellt rättsligt perspektiv. Efter disputationen har hennes forskning vad gäller EU-rätt fortsatt kring unionsmedborgarskapet och den fria rörligheten för personer inklusive individens rättigheter i EU. Vad gäller svensk konstitutionell rätt har hennes forskning främst behandlat fri- och rättigheter samt yttrandefrihetsrättsliga frågor.

MATZ DAHLBERG är professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet, där han är verksam vid Institutet för bostads- och urbanforskning och vid Nationalekonomiska institutionen. Han bedriver empiriskt inriktad forskning inom områdena offentlig ekonomi, politisk ekonomi, urban ekonomi och arbetsmarknadsekonomi. Han har publicerat i ett flertal ledande vetenskapliga tidskrifter, såsom *American Political Science Review*, *Journal of Public Economics*, *Journal of Applied Econometrics* och *Journal of Urban Economics*, men även i mer populärvetenskapliga sammanhang, till exempel ett flertal artiklar och ledare i *Ekonomisk Debatt*. Han var även en av författarna till Valförspolitiska rådets rapport 2009 (*Fattigdom i folkhemmet: Från socialbidrag till självförsörjning*, Stockholm: SNS Förlag) och till en nyligen publicerad ESO-rapport (*Statliga bidrag till kommunerna – I princip och praktik*, rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi, 2010:5, Regeringskansliet, Finansdepartementet, 2010). Han är en av redaktörerna för *CESifo Economic Studies* och har tidigare varit redaktör för *Ekonomisk Debatt*.

PEO HANSEN är lektor i statsvetenskap och docent vid Institutet för Forskning om Migration, Etnicitet och Samhälle (REMESO) vid Linköpings universitet. Han forskar om Europeisk integration, med betoningen lagd på frågor om migration, politisk ekonomi, medborgarskap, identitet, rasism och geopolitik. I sin forskning undersöker han även kolonialismens tongivande inflytande på den europeiska integrationens tidiga utveckling under mellan- och efterkrigstiden samt hur det koloniala arvet alltjämt gör sig påmint i relationerna



mellan EU och Afrika idag, särskilt i frågor om migration, säkerhet och utveckling. Bland hans böcker återfinns *Migration, Citizenship, and the European Welfare State: A European Dilemma* (Oxford: Oxford University Press, 2006, samförfattad med Carl-Ulrik Schierup och Stephen Castles); *EU:s migrationspolitik under 50 år: Ett integrerat perspektiv på en motsägelsefull utveckling* (Lund: Studentlitteratur, 2008); *The Politics of European Citizenship: Deepening Contradictions in Social Rights and Migration Policy* (New York: Berghahn Books, 2010, samförfattad med Sandy Hager); och *Eurafrica: The Untold History of European Integration and Colonialism* (London: Bloomsbury Academic, utkommer 2012, samförfattad med Stefan Jonsson).

PETRA HERZFELD OLSSON är jur. dr i offentlig rätt och forskare i internationell arbetsrätt vid Uppsala universitet. Under det senaste året har hennes forskning varit inriktad på det regelverk om arbetskraft från tredjeland som nu växer fram på EU-nivå. Hon är särskilt intresserad av de rättighetskomplex som tillerkänns de olika arbetstagarkategorierna och motiven till val av brytpunkt mellan motstående intressen. År 2003 publicerades hennes avhandling *Facklig föreningsfrihet som mänsklig rättighet*. Hon har också skrivit om respekten för mänskliga rättigheter vid utformning och tillämpning av EU-arbetsrätt och svensk arbetsrätt. Här kan nämnas kapitlet ”The ILO Aquis and EU Labour Law”, i M. Rönnmar (red.) *Labour Law, Fundamental Rights and Social Europe* (Oxford: Hart Publishing, 2011) och rapporten *Forced Labour in Sweden? The Case of Migrant Berry Pickers*, samförfattad med C. Woolfson och C. Thörnqvist (Council of the Baltic Sea States, 2011). Åren 2005–2010 arbetade hon i Regeringskansliet, i huvudsak vid Arbetsmarknadsdepartementet. Hennes framtida forskning är tänkt att inriktas på det ovan nämnda EU-regelverkets effekter på nationell nivå.

ANDREAS INGHAMMAR är jur. dr i civilrätt och universitetslektor vid Institutionen för handelsrätt, Lunds universitet. Han har sin huvudsakliga forskning inom det arbetsrättsliga området i vid mening, med såväl europeiska som komparativa perspektiv, ofta med frågeställningar som rör personer utanför ”kärnarbetskraften”. Han

har under 2010–2011 medverkat i ett tvärvetenskapligt projekt kring *Legal Empowerment of the Poor*, med fokus på äganderättens betydelse för fattigdomsbekämpning. Inghammar medverkade under 2009 i ett SIEPS-finansierat forskningsprojekt kring papperslös migration och publicerade 2010 artikeln ”The Employment Contract Revisited. Undocumented Migrant Workers and the Intersection between International Standards, Immigration Policy and Employment Law” (*European Journal of Migration and Law* 12:2, 2010). Bland hans senare publikationer kan också nämnas ”Bridging the Troubled Waters – A Recent Update in Swedish and Danish Labour and Social Security Law” (*European Journal of Labour Law* 3, 2009) och ”Empowering National Labour Courts – at Work?”, i X. Groussot, C. Wong, A. Inghammar och A. Bruzelius, *Empowering National Courts in EU Law* (SIEPS-rapport 2009:3).

LARS OXELHEIM är professor i internationellt företagande vid Institutet för Ekonomisk Forskning vid Lunds universitet. Han är dessutom knuten till Institutet för Näringslivsforskning (IFN) i Stockholm och till Fudan University i Shanghai. Lars Oxelheim är ordförande i Nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen. Inom området integrationsforskning har han publicerat ett antal böcker på internationella förlag varav de senaste är *National Tax Policy in Europe – To Be or Not to Be* (Berlin: Springer, 2007, medredaktör/författare Krister Andersson och Eva Eberhartinger), *Markets and Compensation for Executives in Europe* (Bingley: Emerald Publishing, 2008, medredaktör/författare Claes Wihlborg) samt *How Unified is the European Union* (Berlin: Springer, 2009, medredaktörer Sverker Gustavsson och Lars Pehrsson). Bland hans artiklar om integration på senare tid kan nämnas ”Origins and Resolutions of Financial Crises: Lessons from the Current and Northern European Crises” (*Asian Economic Papers* 8:3, 2009, medförfattare Finn Østrup och Claes Wihlborg), och ”Exchange rate regime shift and price patterns” (*International Journal of Managerial Finance* 7:2, 2011, medförfattare Niclas Andréén).

LISA PELLING har en pol. mag. i statsvetenskap från Uppsala universitet och är doktorand i statsvetenskap vid Wiens universitet i

Österrike samt programchef på tankesmedjan Global Utmaning. Under hösten 2010 var hon gästforskare vid Institute for the Study of International Migration vid Georgetown University i Washington, DC. Hennes forskning rör remitteringar från Sverige, med fokus på de transnationella banden mellan Sverige och Irak. Delresultat har presenterats i form av en arbetsrapport som publicerats av Global Utmaning och Institutet för Framtidsstudier (skriven tillsammans med Bo Malmberg och Charlotta Hedberg) samt i två rapporter för Global Utmaning. Lisa Pelling är tillsammans med Jan O Karlsson redaktör för en nyutkommen antologi om europeisk migrationspolitik, *Moving Beyond Demographics: Perspectives for a Common European Migration Policy* (Stockholm: Global Utmaning, 2011). Pelling har tidigare varit politisk sakkunnig på Utrikesdepartementet. Hon har också varit verksam som ledarskribent och utredare.

THOMAS PERSSON är docent i statskunskap och biträdande lektor vid Uppsala universitet. Han är sedan 2009 ordförande i Nätverket för Europaforskning i statsvetenskap. Persson forskar om den europeiska integrationens effekter på nationella parlament och regeringar. Han studerar även intressegruppers deltagande i EU:s beslutsprocesser och dess konsekvenser för demokratin. Inom dessa områden har han bland annat publicerat boken *Participatory Governance in the European Union: Enhancing or Endangering Democracy and Efficiency?* (Houndmills: Palgrave, 2011, samförfattad med Karl-Oskar Lindgren), volymen *The Illusion of Accountability in the European Union* (London: Routledge, 2009, samredigerad med Sverker Gustavsson och Christer Karlsson), samt tidskriftsartiklarna ”Input and Output Legitimacy: Synergy or Trade-Off? Empirical Evidence from an EU Survey” (*Journal of European Public Policy* 17:4, 2010) och ”The Structure of Conflict over EU Chemicals Policy” (*European Union Politics* 9:1, 2008).

JENS RYDGREN är professor i sociologi vid Stockholms universitet. Han disputerade vid samma lärosäte 2002 med avhandlingen *Political Protest and Ethno-Nationalist Mobilization: The Case of the French Front National*, och har publicerat flera böcker och en stor mängd artik-

lar som behandlar xenofobi, etniska konflikter, och radikala högerpopulistiska partier i Europa. År 2010 mottog han en ERC Starting Grant i stor konkurrens med europeiska forskare för ett projekt som använder social nätverksanalys för att studera invandrarungdomars livschanser i Sverige. Jens Rydgren har varit gästforskare vid bland annat École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) i Paris, Harvard University, Columbia University och Cornell University.

PER SKEDINGER är docent i nationalekonomi och verksam vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN) i Stockholm. Hans forskning är inriktad på arbetsmarknadsfrågor, särskilt effekter av minimilöner, arbetsmarknadspolitik och anställningsskydd, och han har publicerat artiklar i internationella och svenska tidskrifter, bland andra *Journal of Public Economics*, *Journal of Urban Economics*, *Labour Economics* och *Oxford Review of Economic Policy*, samt böcker på engelska och svenska i dessa och andra ämnen. Han har varit medlem av ILO:s och EU-kommissionens gemensamma expertgrupp om minimilöner i EU. Hans artikel ”Svenska minimilöner i den globaliserade ekonomin” tilldelades Myrdalspriset för bästa artikel i tidskriften *Ekonomisk Debatt* år 2006. Andra populärvetenskapliga skrifter på svenska om minimilöner inkluderar ”Minimilöners effekter på selsättning och löner – en översikt” (*Arbetsmarknad & Arbetsliv* 13:2, 2007), ”Reglering eller diskriminering – vad hindrar etablering?” (FORES Studie 2011:4, med Magnus Carlsson) samt ”Minimilöner i tjänstesektorn” i H. Jordahl (red.), *Den svenska tjänstesektorn* (Lund: Studentlitteratur, under utgivning 2012).

ESKIL WADENSJÖ är professor i arbetsmarknadspolitik vid Institutet för social forskning vid Stockholms universitet sedan 1980. Han disputerade i nationalekonomi vid Lunds universitet år 1972 på avhandlingen *Immigration och samhällsekonomi*. Han var dekan för den samhällsvetenskapliga fakulteten vid Stockholm universitet mellan 1996 och 2005 och är sedan 2006 föreståndare för SULCIS (Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier), ett forskningscentrum med ca 35 forskare som finansieras av ett Linnéstöd från Vetenskapsrådet. Hans forskning behandlar

förutom invandring och integration bland annat egenföretagande, social- och avtalsförsäkringar och de ungas och äldres ställning på arbetsmarknaden. Bland böcker utöver den som nämnts ovan finns *The Nordic Labour Market in the 1990's* (Amsterdam: North-Holland 1996, huvudredaktör), *Enterprise and the Welfare State* (Cheltenham: Edward Elgar, 1997, redigerad tillsammans med Martin Rein), *Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies* (Farngate: Ashgate, 2001, redigerad tillsammans med Henry Milner) och Jonas Olofsson och Eskil Wadensjö, *Arbetsmarknadspolitik. Förändrade förutsättningar och nya aktörer* (Stockholm: SNS förlag, 2009).