

Spridningseffekter av striktare invandringspolitik

Cristina Bratu
Matz Dahlberg
Till Nikolka

EN STRIKTARE nationell migrationspolitik kan leda om migrationsströmmarna till länder med mer generösa regler. I denna rapport visar vi på förekomsten av sådana spridningseffekter genom att analysera hur striktare regler för familjeåterförening i Danmark påverkar migrationsbeteendet. Vi visar att skärpta regler för återförening ledde till en ökad emigration till Sverige av danska invånare som påverkades av reformen och att de faktiskt flyttade av skäl kopplade till familjeåterförening. Alla stannade inte permanent i Sverige och en majoritet av de som senare emigrerade från Sverige återvände till Danmark. Våra resultat tyder på att potentiella spridningseffekter av nationell migrationspolitik kan vara betydande och bör beaktas av beslutsfattare, särskilt i ett integrerat ekonomiskt område som Europeiska unionen. Annars kommer sannolikt en »kapplöpning mot botten« (»race to the bottom«) i utformningen av migrationspolitiken att förverkligas.

Cristina Bratu, postdoktor i nationalekonomi vid Aalto universitet

Matz Dahlberg, professor i nationalekonomi vid Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala universitet

Till Nikolka, forskare i nationalekonomi vid Tyska ungdomsinstitutet

SNS ANALYS | En stor del av den forskning som bedrivs är vid sin publicering anpassad för vetenskapliga tidskrifter. Artiklarna är ofta teoretiska och inomvetenskapligt specialiserade. Det finns emellertid mycket forskning, framför allt empirisk och policyrelevant sådan, som är intressant för en bredare krets. Målet med SNS Analys är att göra denna forskning tillgänglig för beslutsfattare i politik, näringsliv och offentlig förvaltning och bidra till att forskningen når ut i medierna. Finansiellt bidrag har erhållits från Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse. Författarna svarar helt och hållet för analys, slutsatser och förslag.

»Den danska reformen gjorde Sverige till ett attraktivt alternativ för dem som inte kunde återförenas i Danmark.«

Introduktion

Till följd av krig, globala inkomstskillnader och ojämnt fördelade effekter av klimatförändringar över världen kommer människor som flyttar mellan länder på jakt efter ett bättre liv att vara en realitet som inte upphör att existera inom överskådlig tid. Enligt uppskattningar som tar hänsyn till ukrainares önskan att flytta och vilka destinationer de föredrar kan omkring 300 000 ukrainare komma till Sverige för att söka skydd från det pågående kriget.¹

Vem flyttar och vart? Har regeringar makt att påverka antalet migranter och migrationsströmmarnas sammansättning?² Forskning om bestämningsfaktorerna för migration mellan länder tyder på att strängare inreselagar tenderar att vara förknippade med minskade migrationsströmmar.³ För Sverige har färsk forskning visat att beslutet att bevilja permanenta i stället för tillfälliga uppehållstillstånd till syrier 2013 ökade antalet syriska asylsökande till Sverige.⁴

Det handlar dock inte bara om *hur många* som kommer, utan också om *vilka* som kommer. Länder kan utforma regler som sftar till att attrahera vissa typer av migranter och avskräcka andra. de Haas m.fl. (2016) visar att även om den övergripande trenden har varit mot mindre restriktiva regler i migrationspolitiken över hela västvärlden sedan 1945, har vissa grupper, såsom högutbildade, fått en mer förmånlig behandling, medan andra grupper, såsom irreguljära migranter och familjemigranter, har mött strängare regler. I ett sådant sammanhang är det lätt att se hur en strikt invandringspolitik i ett land kan leda om flöden till länder som anses som »substitut« och som har en mer generös uppsättning regler. Denna typ av migrationsresponser kallar vi för *spridningseffekter*.

Att empiriskt testa om denna teore-

tiska möjlighet bekräftas av data försvåras av det faktum att såväl migration som förd invandringspolitik är val som inte genomförs slumpmässigt. Brekke m.fl. (2017) använder data från flera olika länder, där det bland annat finns information om förändringar i asylpolitiken, och visar att striktare inreseregler har vad som kan kallas »nej-tack-effekter«, vilket innebär att asylsökande flyttar till en alternativ destination, särskilt om detta land kan ses som ett nära substitut från migranternas perspektiv.⁵ En negativ korrelation mellan strikt politik i ett land och ökad invandring till liknande destinationsländer betyder dock inte att riktningen på orsakssambandet går från politiken till migrationen; politiken kan mycket väl vara en reaktion på den faktiska invandringen.

I den här rapporten presenterar vi resultat från en publicerad artikel (Bratu m.fl. 2020) där vi försöker bemästra de inneboende metodologiska utmaningar som finns då man använder tvärsnittsdata över länder för att verifiera och kvantifiera förekomsten av sådana spridningseffekter. Vi gör detta genom att analysera en omfattande reform för familjeåterförening som infördes i Danmark år 2002, vilket gjorde det svårare för danska invånare att bilda par med en partner från ett land utanför EU.⁶ Vi hävdar att den danska reformen gjorde Sverige till ett attraktivt alternativ för dem som inte kunde återförenas i Danmark.

Familjeåterförening har varit en av de viktigaste kanalerna för migration till EU-länder under de senaste två decennierna – och Sverige är inget undantag. Till skillnad från arbetskraftsinvandrare upplevs migranter som flyttar av familjeskäl som mindre benägna att integreras framgångsrikt på arbetsmarknaden, och därmed mer benägna att utnyttja välfärdsstaten.⁷ Regeringar kan därför försöka tillämpa förändringar av regler

1. Elinder m.fl. (2022).

2. Om inget annat anges använder vi generellt ordet »migrant« för att hänvisa till en individ som är bosatt i ett annat land än sitt födelseland, oavsett om orsaken till migrationen är arbete, studier, familj eller asylsökande.

3. Se t.ex. Hatton (2009, 2016), Neumayer (2004) samt Ortega och Peri (2013).

4. Andersson och Jutvik (2018) tillhandahåller tillförlitlig evidens i denna fråga.

5. Den forskningslitteratur som undersöker denna typ av spridningseffekter är ganska begränsad. Förutom uppsatsen av Brekke m.fl. (2017) kan även nämnas Bertoli m.fl. (2011) samt Bertoli och Moraga (2013).

6. Bratu m.fl. (2020).

7. Borevi (2018).

för att påverka antalet och egenskaperna hos familjemigranter. Genom att till exempel kräva en viss inkomstnivå från den person som vill återförenas med en partner, förhindrar man effektivt individer med lägre inkomst från att återförenas med sina partners, åtminstone tills de uppnår den nödvändiga inkomstnivån.⁸ Samtidigt måste regeringar upprätthålla den rätt till familjeliv som finns inskriven i olika internationella konventioner, vilket begränsar möjligheten att kontrollera familjemigrationsströmmar.⁹ Trots sin stora betydelse har familjeåterförening som huvudskäl för migration studerats mycket mindre än arbetskraftsinvandring.¹⁰

I det nordiska sammanhanget har Sverige och Danmark, de länder som står i fokus här, varit varandras motsatser när det gäller regler riktade till familjemigranter. Vid 2002 års reform i Danmark hade Sverige mycket svaga krav på migranter som flyttade av familjeskäl. Den svenska politiken ansågs generellt vara liberal i fråga om berättigande, det vill säga när det gällde vem som räknades som familjemedlem, eftersom återförening var möjlig för både gifta och samboende par (oavsett sexuell läggning) och för barn upp till 18 år.^{11,12} Inga andra krav på vare sig *referenspersonen* (den som är baserad i Sverige) eller partnern (den som vill migrera till Sverige av familjeskäl) fanns vid tillfället. Efter att ha beviljats uppehållstillstånd av familjeskäl har migranter samma rättigheter som permanentboende.¹³

Även om Danmark började skärpa sina restriktioner redan 1992, då man införde ett minimikrav på bosättnings-tid (minst fem år) och ett ekonomiskt krav på referenspersonen,¹⁴ var Danmarks och Sveriges politik för familjemigration inte väsentligt olika varandra i slutet av 1990-talet.¹⁵ Men från och med då blev reglerna successivt strängare i Danmark (gällande t.ex. ålderskrav på makarna, bevis på anknytning till landet, självförsörjning och språkkunskaper), vilket ledde till en situation där de två länderna hade bland den mest restriktiva (Danmark) och den mest liberala (Sverige) politiken för familjeåterförening i Europa.¹⁶ Den stora vändpunkten blev 2002 års reform, som medförde förändringar som vi beskriver i nästa avsnitt. Med tanke på de regelskillnader som uppstod är det inte orimligt att förvänta sig att 2002 års reform fick spridningseffekter på Sverige.¹⁷

Med hjälp av 2002 års reform i Danmark undersöker vi tre frågor. För det första, leder reformen till en ökad utvandring från Danmark för de individer som berörs av reformen? Vi använ-

der danska registerdata för att svara på den frågan. För det andra, förenas de individer som påverkas av reformen, och som emigrerar från Danmark, med en partner i det nya landet? För att svara på den frågan använder vi svenska registerdata. Slutligen undersöker vi om de individer som emigrerade till ett nytt land, och återförenades med en partner, stannade i det nya landet på lång sikt. För att svara på den frågan använder vi också svenska registerdata.

Hårdare regler för familjeåterförening i Danmark 2002

Den reform för familjeåterförening som vi studerar i vår publicerade artikel annonserades i januari 2002 och implementerades i juni samma år. Utöver de tidigare gällande reglerna, krävdes nu att följande villkor var uppfyllda innan en dansk partner hade möjlighet att återförenas med en partner som inte var hemmahörande i EU:¹⁸

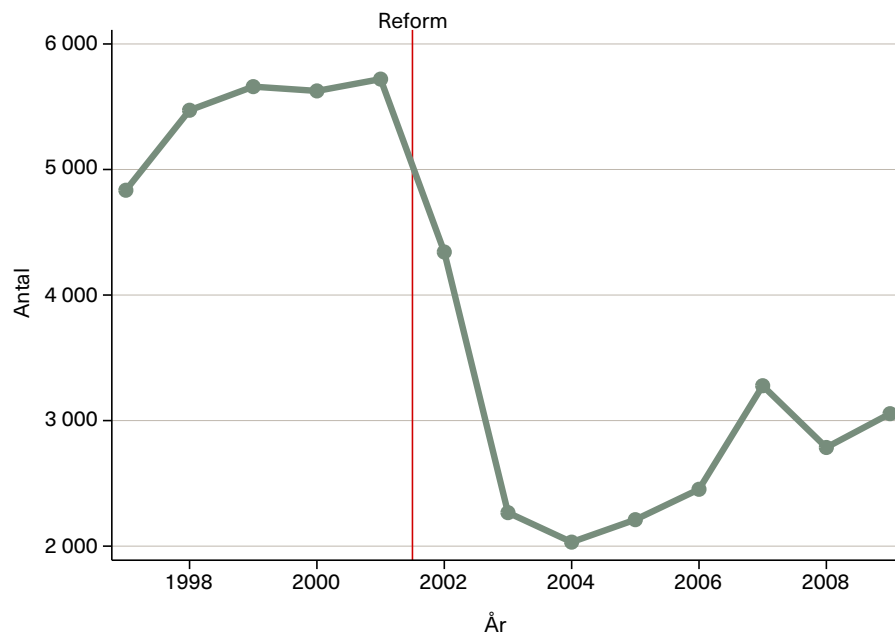
- › Båda partners måste vara minst 24 år.
- › De måste ha närmare anknytning till Danmark än till något annat land (mätt som deras kombinerade antal boendeår i olika länder).
- › Den danska partnern måste kunna försörja den utländska partnern.
- › Den danska partnern får inte ha mottagit ekonomiskt bistånd under det senaste året.
- › En bankgaranti på 63 413 danska kronor (mätt i 2008 års värde) måste tillhandahållas.
- › Den gemensamma bostaden måste uppfylla särskilda krav.

Det officiella målet med reformen var att förhindra tvångsäktenskap och arrangerade äktenskap,¹⁹ men reformen har även tolkats som ett försök att minska invandringen från tredjeländ.²⁰

Från beskrivningen av reformen 2002 framgår det tydligt att det blev avsevärt mycket svårare att återförenas i Danmark med en partner från ett land utanför EU. En indikation på att reformen hade en faktisk effekt ges av figur 1 som visar antalet uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening som har beviljats i Danmark mellan 1997 och 2009. Den kraftiga nedgång som startar 2002, och som stabiliseras på en lägre nivå än innan reformen, pekar på att reformen hade avsedd effekt på både kort och lång sikt.

8. Ett färskt exempel är inkomstkravet i Storbritannien, som sätter gränser för vilken typ av individer som kan få visum för familjemedlemmar, se Sumption och Vargas-Silva (2019).
9. Borevi (2018).
10. Hatton (2014).
11. Borevi (2015).
12. Det bör tilläggas att sedan 1997 har familjemedlemmar utöver partner och barn beviljats familjetillstånd endast om referenspersonen kunnat bevisa att det fanns ett beroendeförhållande mellan referenspersonen och familjemedlemmen som föregick referenspersonens flytt till Sverige. I detta avseende var Sverige strängare än andra europeiska länder (Borevi, 2015). Men eftersom vår analys endast avser par är denna regel inte relevant i vårt sammanhang.
13. Borevi (2015).
14. Hedetoft (2006).
15. Bech m.fl. (2017).
16. Bech m.fl. (2017).
17. Vid tiden för den danska reformen hade även Norge och Finland mer liberala familjeåterföreningsregler än Danmark. Från mitten av 2000-talet och framåt började dock båda länderna bevittna en trend mot en mer restriktiv familjeåterföreningspolitik (för detaljerade redogörelser om detta, se Bech m.fl., 2017, för Norge och Pellander, 2016, för Finland). I Sverige började denna trend inte förrän 2010, då ett försörjningskrav infördes, som innebar att referenspersonen var tvungen att bevisa att hen kunde försörja sig ekonomiskt och ha ett lämpligt boende för hela familjen. Flyktingar och andra grupper av migranter var dock undantagna (Bech m.fl., 2017).
18. Rytter (2012).
19. Regeringen (2003).
20. Skyt Nielsen m.fl. (2009).

Figur 1. Antal beviljade uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning i Danmark 1997–2009.



Källa: Bratu m.fl. (2020).

Spridningseffekter av den danska reformen

Genom 2002 års reform infördes stränga restriktioner för danska medborgare som ville återförenas med makar från ett land utanför EU. De som påverkades av de strängare reglerna hade två alternativ: avstå från återförening helt och hållet eller flytta till ett land där återförening var möjlig. Vi argumenterar att Sveriges geografiska närhet till Danmark och dess mindre strikta familjeåterföreningspolitik innebär att reformen omdirigerade individer som påverkats av den danska reformen till Sverige: de danska medborgarna flyttade först till Sverige, där de kunde återförenas med sin partner som anlände från ett land utanför EU, i enlighet med de svenska reglerna för familjeåterförening. På så sätt genererade reformen oavsiktliga konsekvenser i form av spridningseffekter.

Det var alltså inte bara det geografiska läget som gjorde Sverige till ett tilltalande alternativ. Det faktum att danska medborgare kunde ansöka om familjeåterförening med sin partner i Sverige var även det något som gjorde Sverige till en lämplig alternativ destination. Detta möjliggjordes av två regelverk: i) *regler på nationell nivå*: genom 1954 års nordiska avtal som tillåter nordiska medborgare att fritt resa

och röra sig över nordiska länder kan danska medborgare i Sverige återförenas med en partner enligt svenska regler, som vid den tiden inte ställde några krav på någon av parterna förutom en minimiålder på 18 år, och ii) *EU-regler*: Enligt EU:s direktiv om fri rörlighet kan EU-medborgare som flyttar från sitt ursprungsland till ett annat EU-land ansöka om familjeåterförening enligt EU-lagstiftningen, oavsett partners nationalitet. Därför skulle en dansk medborgare som flyttar till Sverige uppfylla behörighetskravet. EU:s regler var något strängare än svenska regler, eftersom den danska medborgaren skulle ha varit tvungen att bevisa att hen var lagligen bosatt i Sverige. Enligt samma regler får EU-medborgarna också återvända till sitt ursprungsland och ta med sig den familj de bildat utomlands.

Data

Vi använder registerdata från både Danmark och Sverige för att studera om reformen 2002 gav upphov till spridningseffekter i form av en omdirigering av migrationsströmmar från Danmark till Sverige. Var för sig skulle inget av de två dataseten kunna ge en fullständig bild. Att ha tillgång till data från båda länderna innebär att vi med

danska data kan studera den *utvandring från Danmark* som reformen gav upphov till, medan vi med svenska data kan studera *invandringen till Sverige* för att på så vis ta reda på om de som flyttade från Danmark verkligen flyttade på grund av reformen. Data består av administrativa uppgifter som omfattar hela den befolkning som bor i Danmark eller Sverige under ett visst år. En viktig aspekt är att båda länderna upprätthåller register över både in- och utvandring, där det för varje individ registreras datum för in- eller utvandring samt destinations- eller ursprungsland. De danska och svenska registeruppgifterna kan inte sammanföras, så det går inte att följa varje enskild person som lämnar Danmark och bosätter sig i Sverige. Vi använder i stället den näst bästa metoden, vilket innebär att vi använder data från de två länderna separat på ett sådant sätt att analyserna speglar varandra.

Vi analyserar först om de skärpta reglerna för familjeåterförening har påverkat utvandringen från Danmark, med hjälp av registeruppgifter över hela den danska befolkningen. Vi använder uppgifter för åren 1995–2009 som kombinerar information om socioekonomiska egenskaper hos personer som är bosatta i Danmark, såsom ålder, bosättningskommun och familjesituation. För varje invånare observerar vi också utvandringsdatum och destinationsland. Dessutom kan vi koppla individerna till deras partners (oavsett om de är gifta eller sambor).

För att analysera en kausal effekt som en behandling, i vårt fall en policyförändring, har på individuellt beteende, skulle vi helst vilja ha en forskningsdesign där en grupp människor utsätts för policyreformen (behandlingsgruppen) samtidigt som en annan grupp utsätts för de gamla reglerna (kontrollgruppen), medan de två grupperna i övrigt är lika. I en experimentell design uppnår forskare detta mål genom att slumpmässigt indela människor i behandlings- och kontrollgrupper. Experimentella forskningsdesigner är dock sällan tillgängliga vid studier av policyförändringar och kan inte heller tillämpas på en analys som gäller hela befolkningen. Om vi empiriskt vill studera effekten av en politisk reform måste vi därför, i efterhand, hitta en kontrollgrupp som är tillräckligt lik behandlingsgruppen men som inte påverkades av reformen. Kontrollgruppen bidrar med att upprätta det så kallade kontrafaktiska tillståndet, eller vad som skulle ha hänt om reformen inte hade ägt rum. Vi kan sedan jämföra utfallen i den behandlade gruppen med utfallen i kontrollgruppen och kan med rimlig säkerhet dra slutsatsen att skill-

naden beror på reformen. Genom att känna till egenskaperna hos alla i befolkningen kan vi konstruera en behandlingsgrupp och en kontrollgrupp som vi kan observera över tid. Detta gör det möjligt att fastställa övertygande kausal evidens av en policyförändring som inte skulle vara möjlig att uppnå med mindre detaljerade eller aggregerade data.

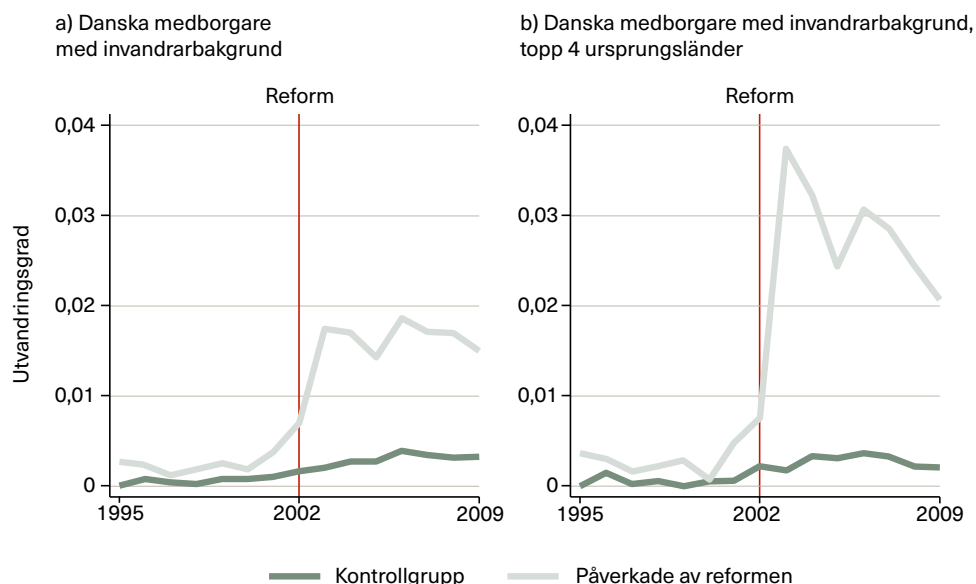
Vi argumenterar för att danska medborgare med invandrarbakgrund påverkas mest av policyändringen. Detta är individer som antingen är födda utomlands eller har icke-danska föräldrar som båda är födda utomlands. Således kan de förväntas ha band till sina hemländer och därmed vara mer benägna att bilda par med en partner från utlandet. Eftersom den politiska reformen krävde att partnern skulle kunna visa på en starkare anknytning till Danmark än till något annat land, skulle det dessutom vara mindre sannolikt att danska medborgare med invandrarbakgrund kunde uppfylla detta krav om de tillbringat en del av sitt liv i sitt födelseland. Från denna befolkningsgrupp betraktar vi de individer som inte är sambor eller gifta med en partner i Danmark som vår behandlingsgrupp, då de står inför strängare regler för potentiell familjeåterförening efter reformen. Som kontrollgrupp i vår huvudanalys använder vi personer som är sambor eller gifta med en partner utanför EU. I detta fall måste partnern utanför EU redan ha uppehållstillstånd, och därför bör denna typ av par inte påverkas av reformen för familjeåterförening.

Som illustrerats ovan gör danska registerdata det möjligt för oss att studera utvandringsmönstren för dem som vi har identifierat som påverkade respektive opåverkade av reformen. Eftersom vi hävdar att Sverige är ett attraktivt destinationsland för de danska medborgare som potentiellt vill återförenas med en partner från ett land utanför EU, använder vi svenska registerdata för att hitta återförenade par – både bland de som påverkades av reformen och bland de som var opåverkade. Vi lutar oss återigen på utformningen av reformen för att identifiera dessa två grupper. När det gäller familjeåterförening finns det alltid en person som redan är baserad i destinationslandet, som vi kallar referensperson, och en individ, som vi kallar partner, som vill flytta till destinationslandet för att förenas med referenspersonen. I samband med den reform vi studerar definierar vi ett par som behandlat, om referenspersonen är en dansk medborgare som emigrerat till Sverige från Danmark och partnern en icke-EU-född make eller maka som flyttat till Sverige från ett

Figur 2. Årlig andel som utvandrar till Sverige för personer i behandlings- respektive kontrollgruppen.

Anm.: Behandlingsgruppen är danska medborgare med invandrabakgrund, äldre än 18 år, som inte är sambor eller gifta med en partner under ett visst år i Danmark. Kontrollgruppen är danska medborgare med invandrabakgrund, äldre än 18 år, sambor eller gifta med en icke-EU-medborgare under ett visst år i Danmark. De fyra mest frekventa ursprungsländerna är Turkiet, Pakistan, Bosnien och f.d. Jugoslavien.

Källa: Bratu m.fl. (2020).



annat land än Danmark. Referenspersonens koppling till Danmark och partners brist på sådan är det som avgör behandlingsstatus. Därför är ett obehandlat par ett där både referenspersonen och partnern har en koppling till Danmark.

Ökad utvandring från Danmark till Sverige

Vi använder först danska registerdata för att analysera om 2002 års reform ökade utvandringsfrekvensen för danska invånare som påverkades av de strängare reglerna för familjeåterförening. Vi jämför utvandringsfrekvensen till Sverige för behandlingsgruppen respektive kontrollgruppen efter att de strängare återföreningskraven införts. Som hävdats ovan är Sverige ett potentiellt alternativt resmål för dem som inte kan uppfylla de strängare reglerna för familjeåterförening i Danmark.²¹ I figur 2 representerar den svagare linjen årliga utvandringstal från 1995 till 2009 till Sverige för behandlingsgruppen och den kraftigare linjen representerar motsvarande utvandringsfrekvens för kontrollgruppen (den vertikala linjen anger reformåret). Figur 2a omfattar alla individer i behandlings- och kontrollgrupperna under ett visst år och visar att 0,4

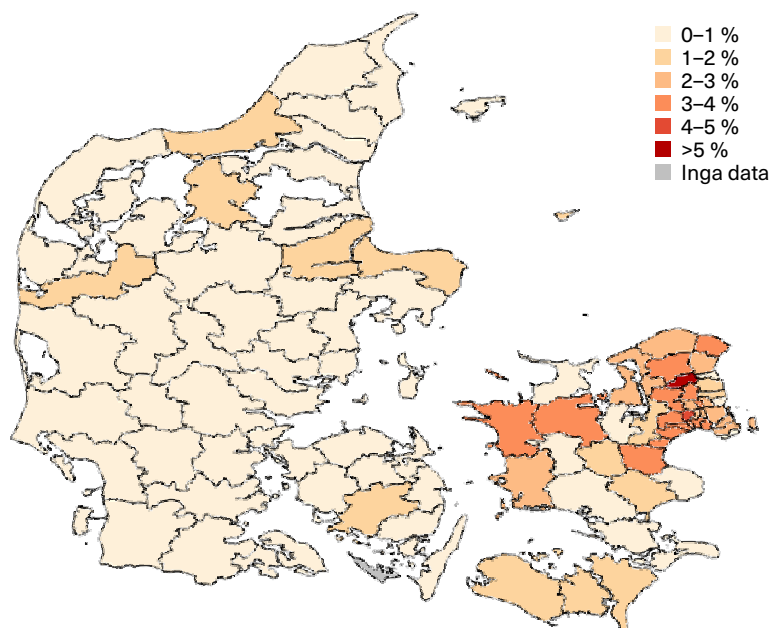
procent av behandlingsgruppen emigrerade från Danmark till Sverige före reformen (2001) och att antalet ökade till 1,8 procent året efter reformen (2003). I figur 2b studerar vi enbart danska medborgare med invandrabakgrund från något av de fyra mest frekventa ursprungsländerna i Danmark: Turkiet, Pakistan, Bosnien och f.d. Jugoslavien. (Dessa länder utgör mer än 50 procent av befolkningen med invandrabakgrund utanför EU i Danmark under studieperioden.) Bland dessa ursprungsländer emigrerade 0,7 procent av den påverkade gruppen från Danmark året före reformen (2001), medan motsvarande siffra var 3,9 procent året efter reformen (2003).²² Mönstren indikerar tydligt att reformen ledde till ett utflöde av individer i behandlingsgruppen till Sverige. I motsats till detta sker ingen märkbar förändring av andelen som utvandrade kring reformåret för kontrollgruppen. Före reformen utvecklas utvandringsandelen för både behandlings- och kontrollgruppen mycket likartat, vilket är ett viktigt identifierande antagande för att en kausal slutsats ska kunna dras från vår analys.

Dessutom gör vi ett mer formellt test av de resultat som rapporteras ovan genom att estimerar en så kallad difference-in-differences-modell. Detta gör

21. Vi fann att bland alla utvandringshändelser i behandlingsgruppen året efter reformen var en absolut majoritet utvandring till Sverige, vilket bekräftar att Sverige var ett attraktivt destinationsland för denna grupp.

22. Vi jämförde även behandlingsgruppens utvandringsandel till Sverige med utvandringsandelen till alla länder (se figur A.6 i Bratu m.fl. 2020).

Figur 3. Genomsnittlig migration till Sverige, per kommun, av individer i behandlingsgruppen efter reformen (2003–2009).



Källa: Bratu m.fl. (2020).

det möjligt för oss att rapportera statistisk inferens om reformens effekt, det vill säga hur precist vi kan beräkna denna effekt, och att undersöka hur robusta resultaten är när vi kontrollerar för andra faktorer som kan påverka resultaten. Resultaten av dessa analyser, som bekräftar resultaten i figur 2, finns i Bratu m.fl. (2020).

En annan indikator på att geografisk närhet till Sverige spelar en viktig roll i utvandringsbeslutet för individer i behandlingsgruppen ges av figur 3. Kartan visar att migranterna som flyttar till Sverige främst kommer från de östra kommunerna på Själland, den del av Danmark som ligger närmast Skåne i Sverige.

Individer återförenas med sina partners i Sverige

Vi använder svenska registerdata som har detaljerad information om varje individs flyttmönster (såväl vad gäller flyttar till och från Sverige som flyttar inom landet), samt demografiska och socioekonomiska egenskaper som gör att vi kan konstruera behandlings- och kontrollgrupper enligt definitionen ovan.

Kartan i figur 3 visar att de flesta utvandrarerna till Sverige härstammar

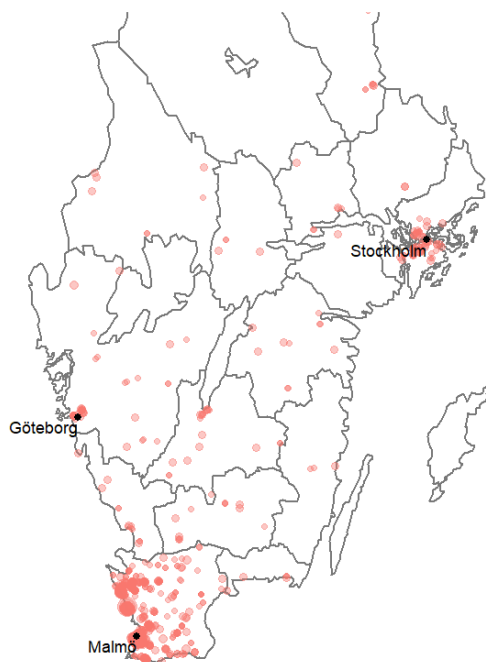
från den östligaste regionen i Danmark, Själland. Svenska data visar att personer som påverkades av reformen främst bosatte sig i Skåne, den region i Sverige som ligger närmast Själland (figur 4). Detta geografiska mönster stöder idén att återföreningsreformen i Danmark fick individer att flytta till Sverige för återföreningsändamål, men utgör inte något definitivt bevis på egen hand.

För att ytterligare kunna bedöma reformens kausala effekt på migrationsströmmarna till Sverige tar vi hjälp av en statistisk metod som kallas *interrupted time series analysis* (ITSA). Som namnet antyder kräver denna metod i) användning av tidsseriedata – i vårt fall antalet individer i »behandlade« par som migrerar till Sverige över tid – och ii) förekomsten av en brytpunkt vid en viss tidpunkt – i vårt fall 2002 års reform.

Metoden följer hur tidsserien utvecklas före och efter brytpunkten. Effekten ges av förändringen i tidsseriens nivå och lutning, i förhållande till nivån och lutningen före intervention, vilken bör vara konstant för att effekten ska kunna tolkas som kausal.²³ Vi illustrerar hur detta fungerar i den vänstra grafen i figur 5, som följer antalet personer som påverkades av reformen och som flyttade till Sverige, data angivna för var sjätte månad från 1995 till 2009.

23. Ett annat krav är frånvaron av andra reformer som sker samtidigt och som kan ha påverkat den behandlade gruppen. Se förklaringen i Bratu m.fl. (2020) om varför detta inte utgör något problem i vårt fall.

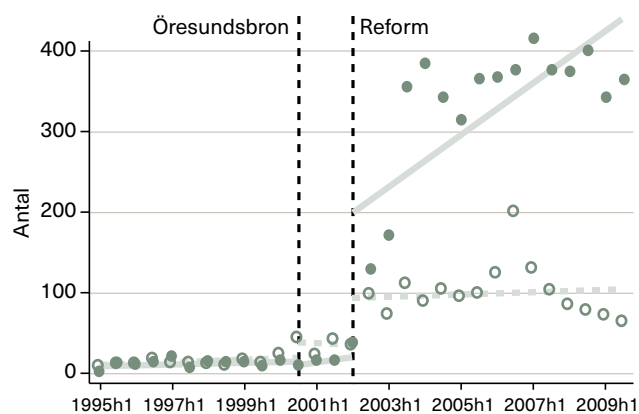
Figur 4. Platser för bosättning i södra halvan av Sverige.



Källa: Bratu m.fl. (2020).

Antal personer på den platsen ● 20 ● 40 ● 60

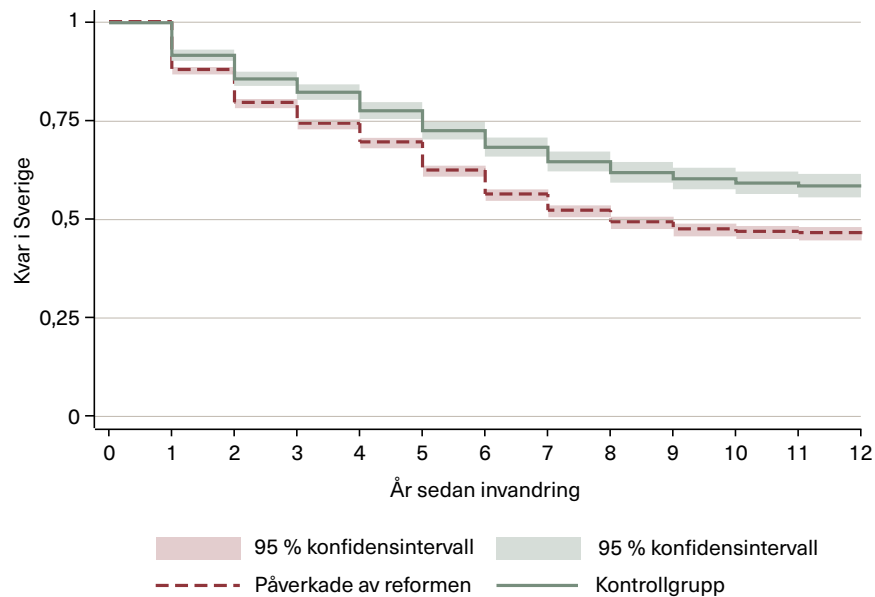
Figur 5. Striktare återföreningsregler i Danmark och invandring till Sverige. Den vänstra grafen visar antalet individer som påverkades av reformen i Danmark och som återförenades i Sverige. Den högra grafen lägger till en kontrollgrupp bestående av individer som flyttat till Sverige av skäl som inte har med familjeåterförening att göra.



Påverkade av reformen: ● Faktiskt antal — Predicerat antal
Kontrollgrupp ○ Faktiskt antal - - - Predicerat antal

Källa: Bratu m.fl. (2020).

Figur 6. Andel individer som stannar kvar i Sverige. Den röda (gröna) linjen visar andelen individer i den påverkade (opåverkade) gruppen som fortfarande befinner sig i Sverige ett visst antal år efter invandringen.



Källa: Bratu m.fl. (2020).

De fyllda prickarna representerar antalet individer i behandlingsgruppen som invandrar till Sverige per halvår. Vi ser att väldigt få av de individer som påverkades flyttade till Sverige för att bilda par före 2002 års reform. Den plana tidsserien under perioden före reformen är också betryggande med tanke på ITSA:s krav för att identifiera en kausal effekt. Efter 2002 ser vi dock en kraftig ökning av antalet migranter som påverkades av reformen: mellan 2003 och 2009 flyttade cirka 300–350 personer per halvår till Sverige för att bilda ett par. Förändringen i lutningen syns från första halvåret 2002, då reformen beslutades. Tidsserien når sedan en ny, högre nivå i förhållande till perioden före reformen.

Grafen till vänster i figur 5 visar invandringsmönstret enbart för den behandlade gruppen. Vi kan dock upprepa övningen genom att även visa hur kontrollgruppen beter sig.

Den högra grafen i figur 5 visar två uppsättningspunkter: de fyllda prickarna, som liksom tidigare fångar upp antalet behandlade individer som migrerar till Sverige per halvår, och de ofyllda prickarna, som fångar upp antalet individer i kontrollgruppen som flyttar till Sverige. Vi ser att kontrollgruppen följer ett helt annat tidsmönster, med en gradvis ökning av antalet

invandrare av detta slag från år 2000 och framåt. Här kan man notera att Öresundsbron mellan Köpenhamn och Malmö invigdes i juli 2000, vilket gjorde det snabbt och enkelt att resa mellan de två städerna. Att vi ser individer i kontrollgruppen flytta till Sverige runt den tiden beror sannolikt på att de började reagera på öppnandet av Öresundsbron, och inte på reformen.²⁴

Många återförenade par lämnar Sverige

Slutligen visar vi att flytten till Sverige var tillfällig för en stor del av de individer som påverkades av reformen.

Figur 6 visar, för varje år sedan invandringen till Sverige, andelen individer som fortfarande är kvar i Sverige, uppdelat efter behandlingsstatus. Vi ser att cirka 20 (50) procent emigrerar inom två (åtta) år. När vi undersöker vilka destinationsländerna är för dem som lämnar landet finner vi att de allra flesta (87 procent) flyttade tillbaka till Danmark.

24. I vår publicerade artikel visar vi också att Sverige inte var ett särskilt attraktivt resmål för invandrarpar i allmänhet, genom att studera invandringsmönstren för återförenade par med finsk eller norsk anknytning.

»Om beslutsfattare vet (eller tror) att viss invandringspolitik, såsom generösa regler för familjeåterförening, lockar invandrare, och om det antas att inget land vill vara mest generöst, kommer sannolikt en »kapplöpning mot botten« (»race to the bottom«) i utformningen av migrationspolitiken att förverkligas.«

Sammanfattning och politiska implikationer

När vi undersöker migrationseffekterna av de strängare återföreningsreglerna i Danmark 2002 kommer vi fram till tre huvudslutsatser. För det första, med hjälp av registerdata på individnivå från Danmark, finner vi att reformen ledde till en statistiskt säkerställd ökning av sannolikheten att emigrera från Danmark för dem som berördes av reformen. Vår analys visar också att den absoluta majoriteten av de potentiellt påverkade av den danska reformen emigrerar till Sverige, ett resultat som är särskilt tydligt när det gäller de danska invånare som bor på Själland, den danska region som ligger närmast Sverige med smidiga förbindelser (bro, färja) mellan de två länderna.

För det andra, med hjälp av registerdata på individnivå från Sverige, kan vi visa att de danska emigranterna verkligen flyttade till Sverige i familjeåterförenings syfte. Reformen orsakade inte bara ett inflöde av migranter från Danmark till Sverige, utan också ett inflöde av partners från länder utanför EU till Sverige. Medan migration från Danmark till Sverige i syfte att bilda familj var nästan obefintlig före reformen, migrerade cirka 350 personer per halvår till Sverige efter reformen för att ingå partnerskap med en partner från ett land utanför EU.

För det tredje, genom att över tid följa de individer som emigrerade till Sverige som en effekt av den danska reformen, finner vi att alla inte stannade permanent i Sverige; efter två år hade cirka 20 procent emigrerat från Sverige och efter åtta år var motsvarande siffra cirka 50 procent. Majoriteten av dem som emigrerade efter att ha ingått partnerskap i Sverige åkte tillbaka till Danmark.

Vi tror att våra resultat kan generaliseras i ett par dimensioner. För det första, även om det nordiska avtalet gör rörlighet och bosättning bland de nordiska länderna speciella, tror vi inte att resultaten är unika för det specifika fallet med Danmark och Sverige. Direktivet om fri rörlighet på europeisk nivå innebär att våra resultat mycket väl kan gälla andra (grann)länder inom EU (även om storleken på effekterna kan vara fallspecifika). Eftersom EU-medborgare kan utöva sin rätt till fri rörlighet inom EU, är familjebildning i ett annat land alltid möjlig enligt EU:s återföreningsregler. För det andra antar vi att de beteendeeffekter som vi finner inte är begränsade till att gälla förändringar inom familjeåterföreningspolitik; även annan politik som gör ett destinationsland mindre attraktivt för invandrare kan sannolikt utlösa flyttströmmar

från värdlandet till destinationer med mer generösa regler.

Vi noterar också att även om vi studerade spridningseffekter mellan två länder, kan liknande effekter mycket väl uppstå inom ett lands gränser, till exempel över antagningskategorier. Restriktiv asylopolitik kan till exempel utlösa irreguljär migration, i stället för att helt förhindra denna typ av migration;²⁵ eller ändringar av regler kring arbetstillstånd kan påverka urvalet av studenter.²⁶ Mer forskning behövs för att förstå i vilken utsträckning detta har skett i Sverige. År 2008 infördes ett system där arbetskraftsinvandringen drevs helt av arbetsgivarna, det vill säga arbetsgivarna fick själva bestämma vem de skulle anställa från utlandet; det fanns inga kompetenskrav eller kvoter. Dessutom kunde avvisade asylsökande som arbetat ett halvår och hade ett anställningserbjudande få arbetstillstånd. Skälet bakom denna regel var att ge dem som etablerat sig på arbetsmarknaden möjlighet att stanna i Sverige. Det har hävdats att reformen i praktiken ledde till att tidigare asylsökande som antingen levtt som papperslösa eller åkt tillbaka till sitt hemland, återvände som arbetskraftsinvandrare.²⁷ Dessutom gick de främst in i lågkvalificerade yrken, där arbetsgivarna förmodligen inte hade svårt att hitta arbetskraft. Huvudmålet med 2008 års reform var i stället att öka sysselsättningen inom de yrken där arbetsgivarna inte kunde hitta arbetskraft inom landet.²⁸

Syftet med vår publicerade artikel var att studera om en viss invandringspolitik hade effekter utanför gränserna för det land som införde den. Det låg utanför ramen för vår artikel att diskutera potentiella arbetsmarknadseffekter på avsändande eller mottagande land. Termen »spridningseffekter« kan möjligen ha en negativ klang, i meningen att Sverige »förlorar« på grund av Danmarks politik. Den spridningseffekt vi finner är stor i förhållande till före reformen, men den är liten i absoluta tal. Ankomsten av 350 individer per halvår kommer sannolikt inte att få några nämnvärda effekter, särskilt eftersom de bosätter sig i storstadsområden. Men även om flödena hade varit större är bevisen hittills långt ifrån entydiga när det gäller vilken effekt denna invandring haft på mottagarländerna. Ruist (2019) menar att invandringens inverkan på mottagande ekonomier kan variera avsevärt beroende på orsaken till migrationen. Foged och Peri (2016) finner till exempel positiva effekter på lönerna för infödda på grund av flyktingströmmarna i Danmark, vilket kan förklaras med komplementära kompetenser på arbetsmarknaden. I andra

25. Czaika och Hobolth (2016).

26. Kato och Sparber (2013).

27. Emilsson m.fl. (2014).

28. OECD (2011).

sammanhang rapporterar studier som mest små negativa effekter, och oftast noll-effekter, av (främst arbetskrafts-) invandring på inföddas löner eller sysselsättning (se t.ex. Peri, 2016, för en översikt).

Våra analyser av 2002 års återföreningsreform i Danmark visar att spridningseffekter av nationell migrationspolitik kan vara betydande. Om beslutsfattare vet (eller tror) att viss invandringspolitik, såsom generösa regler för familjeåterförening, lockar invandrare, och om det antas att inget land vill vara mest generöst, kommer sannolikt en »kapplöpning mot botten« (»race to the bottom«) i utformningen av migrationspolitiken att förverkligas.²⁹ Enligt vissa forskare är detta precis vad som hände i fallet med svensk familjeåterföreningspolitik i efterdyningarna av 2015–2016 års »flyktingkris«.³⁰

I juni 2016 infördes, som en reaktion på det höga antalet flyktingar som tagit sig in i Sverige, en tillfällig begränsning, enligt vilken asylsökande som är berättigade till subsidiärt skydd inte har rätt till familjeåterförening. Undantaget från underhållskravet togs också bort för vissa grupper.³¹ Denna förändring har tolkats som ett försök att anpassa Sveriges familjeåterföreningspolitik till EU:s miniminivå, för att inte framstå som landet med de mest förmånliga reglerna.³² I avsaknad av fullständig harmonisering av migrationspolitiken mellan EU:s medlemsländer, kommer länder sannolikt att fortsätta engagera sig i den typ av »politiska spel« som beskrivits här.³³

Referenser

- Andersson, H. och K. Jutvik (2018). »Do asylum seekers respond to policy changes?«, Evidence from the Swedish-Syrian Case, forthcoming in *The Scandinavian Journal of Economics*.
- Bech, E. C., K. Borevi och P. Mouritsen (2017). »A 'civic turn' in Scandinavian family migration policies?«, Comparing Denmark, Norway, and Sweden, *Comparative Migration Studies*, 5(1), 1–24.
- Bertoli, S., J. Fernandez-Huertas Moraga och F. Ortega (2011). »Immigration policies and the Ecuadorian exodus«, *The World Bank Economic Review*, 25, 57–76.
- Bertoli, S. och J. Fernandez-Huertas Moraga (2013). »Multilateral resistance to migration«, *Journal of Development Economics*, 102, 79–100.
- Borevi, K. (2015). »Family migration policies and politics: Understanding

- the Swedish Exception«, *Journal of Family Issues*, 36(11), 1490–1508.
- Borevi, K. (2018). »Familj, medborgarskap, migration – Sveriges politik för anhöriginvandring i ett jämförande perspektiv«, *Delmi Policy Brief* 2018:5.
- Bratu, C., M. Dahlberg, M. Engdahl och T. Nikolka (2020). »Spillover effects of stricter immigration policies«, *Journal of Public Economics*, 190.
- Brekke, J.-P., M. Røed och P. Schøne (2017). »Reduction or deflection? The effect of asylum policy on interconnected asylum flows«, *Migration Studies*, 5, 65–96.
- Brueckner, J. K. (2000). »Welfare reform and the race to the bottom: Theory and evidence«, *Southern Economic Journal*, 66, 505–525.
- Czaika, M. och M. Hobolth (2016). »Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe?«, *European Union Politics*, 17(3), 345–365.
- Dahlberg, M. och K. Edmark (2008). »Is there a 'race-to-the-bottom' in the setting of welfare benefit levels? Evidence from a policy intervention«, *Journal of Public Economics*, 92, 1193–1209.
- Emilsson, H., K. Magnusson, S. Osanami Törngren och P. Bevelander (2014). »The world's most open country: labour migration to Sweden after the 2008 law«, Malmö University, Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM).
- Elinder, M., O. Erixson och O. Hammar (2022). »How large will the Ukrainian refugee flow be, and which EU countries will they seek refuge in?«, *Delmi Policy Brief* 2022:3.
- Foged, M. och G. Peri (2016). »Immigrants' effect on native workers: New analysis on longitudinal data«, *American Economic Journal: Applied Economics*, 8(2), 1–34.
- Görlach, J.-S. och N. Motz (2020). »Spillovers and strategic interaction in immigration policies«, *Journal of Economic Geography*, 21:2.
- de Haas, H., K. Natter och S. Vezzoli (2016). »Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies«, *International Migration Review*.
- Hatton, T. J. (2009). »The rise and fall of asylum: What happened and why?«, *The Economic Journal*, 119, F183–F213.
- Hatton, T. J. (2014). »The economics of international migration: A short history of the debate«, *Labour Economics*, 30, 43–50.

29. Vi vet att denna typ av strategiska interaktioner sker mellan olika regioner i samma land vid fastställandet av olika slags finanspolitik (se t.ex. Brueckner, 2000, samt Dahlberg och Edmark, 2008).

30. Borevi (2018).

31. Se <https://www.government.se/press-releases/2016/05/proposal-to-temporarily-restrict-the-possibility-of-being-granted-a-residence-permit-in-sweden/> för detaljer.

32. Borevi (2018).

33. Se också diskussionen i Görlach och Motz (2020).

- Hatton, T. J. (2016). »Refugees, asylum seekers, and policy in OECD countries«, *American Economic Review*, 106, 441–445.
- Hedetoft, U. (2006). »Denmark: Integrating immigrants into a homogeneous welfare state«, Migration Policy Institute, 1.
- Kato, T. och C. Sparber (2013). »Quotas and quality: The effect of H-1B visa restrictions on the pool of prospective undergraduate students from abroad«, *Review of Economics and Statistics*, 95(1), 109–126.
- Neumayer, E. (2004). »Asylum destination choice. What makes some countries more attractive than others?«, *European Union Politics*, 5, 155–180.
- OECD (2011). Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011, Recruiting Immigrant Workers, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264167216-en>.
- Ortega, F. och G. Peri (2013). »The effect of income and immigration policies on international migration«, *Migration Studies*, 1(1), 47–74.
- Pellander, S. (2016). »Gatekeepers of the family: Regulating family migration to Finland«, publications of the Faculty of Social Sciences, University of Helsinki.
- Peri, G. (2016). »Immigrants, productivity, and labor markets«, *Journal of Economic Perspectives*, 30(4), 3–30.
- Regeringen (2003). »Handlingsplan for regeringens indsats i perioden 2003–2005 mod tvangsægteskaber, tvangslignende ægteskaber og arrangerede ægteskaber« [The Government's Action Plan for 2003–2005 on Forced, Quasi-Forced and Arranged Marriages], København: Regeringen i Danmark.
- Ruist, J. (2019). »Global Migration – Causes and Consequences«, SNS Research Report.
- Rytter, M. (2012). »Semi-legal family life: Pakistani couples in the borderlands of Denmark and Sweden«, *Global Networks*, 12(1), 91–108.
- Skyt Nielsen, H., N. Smith och A. Celiaksoy (2009). »The effect of marriage on education of immigrants: Evidence from a policy reform restricting marriage migration«, *The Scandinavian Journal of Economics*, 111, 457–486.
- Sumption, M. och C. Vargas-Silva (2019). »Love is not all you need: Income requirement for visa sponsorship of foreign family members«, *Journal of Economics, Race, and Policy*, 2, 62–76.

SNS Förlag
Box 5629, 114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys. 280 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.