

Föreställningsmässiga paradigskiften

- att förklara förändringar i svensk migrationspolitik

Erik Blomgren

Abstract

This paper aims to explain how one can understand changes in Swedish migration policy over the last 50 years. The thesis is that changes in migration policy can be derived from changes in ideas of how the world is perceived. In the paper a neo-institutional theory of ideas is used to explain how changes in perception effects changes in public policy.

The paper focuses partly on perceptions of what Sweden is, and partly on how Sweden is perceived to be in relation to the rest of the world, from the point of view of the state. Twice during the last fifty years these perceptions has changed so much that it is justified to call it a paradigmatic shifts of perception. Once sometimes in or around the early sixties in connection with workforce immigration and once in the nineteis in connection with globalisation. And thus has Swedish migration policy changed. At the same time the fundamental ideology of the swedish state has remained the same. That is, an ideology mainly based on self interest and survival.

Nyckelord: Migration, Stat, Föreställning, Idéer, Paradigmskifte

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Tes och Syfte.....	2
1.2	Uppsatsens upplägg, avgränsningar samt tidigare forskning.....	4
1.3	Statsteoretisk positionering.....	5
1.4	Teori.....	7
1.4.1	Ny - institutionalistisk statsteori.....	7
1.4.2	Ny - institutionalistisk idéteori.....	8
1.4.3	Paradigmskifte.....	10
1.5	Metod och Materialanvändning.....	12
2	Föreställningsparadigm i svensk migrationspolitik	14
2.1	Homogenitet, Arbetsmarknadsskydd och Separatism - Paradigm 1.....	15
2.2	Autonomi, Solidaritet och Arbetskraft - Paradigm 2.....	16
2.3	Heterogenitet, Demografi och Globalisering - Paradigm 3.....	19
2.4	Slutkommentar.....	22
3	Referenser	23

1 Inledning

”En stat har territoriella gränser, en nation har etniska gränser” (Demker 1999:116)

Européer är ett åldrande folkslag. Den nya tidens materiella och teknologiska utveckling har lett till att vi lever allt längre. Samtidigt föds det allt färre barn och förstagångsföräldrarna blir allt äldre. Nu är detta inget nytt, redan Alva och Gunnar Myrdal uppmärksammade detta på trettioalet i sin bok ”Kris i befolkningsfrågan” (Lundh et al 1999:56). Den ekvation som isolerat kan upprätthålla den nuvarande levnadsstandard saknas, allt för få måste försörja allt för många. Samtidigt är Europa rikt. Och i den bemärkelsen är den ett hopp för människor som har lite eller inget. Likt USA var och är, är Europa nu en plats att drömma om. Något man i Europa är medveten om är att om man vill upprätthålla den nuvarande standarden måste man öka antalet invånare i arbetsför ålder. Av detta kan man sluta sig till två faktum. Dels finns det människor som vill komma till Europa för att jobba för att skapa sig en framtid, dels vill man i Europa att människor ska komma och jobba så att man kan ha en framgångsrik framtid. Detta är på ytan en funktion som verkar passa som handen i handsken. Likväl är det något som tyder på att så enkelt är det inte. Både i Europa och i Sverige reser man murar. I det migrationspolitiska ramdokument som skapades i Haag 2004 betonar många av förslagen hur man kan begränsa och ytterligare *kontrollera* inflödet av människor från utomeuropeiska stater. Samtidigt är man medveten om det faktum som presenterades ovan. För att överleva måste fler arbeta, och dessa måste med all sannolikhet hämtas utanför Europas gränser.

I Sverige har detta har bl.a. konkretiserats i det lagförslag som i dagens läge kommer att träda i kraft den 15 december 2008 (Lagrådremiss 2007:55). Lagförslaget syftar till att Sverige ska ha en aktiv och öppen arbetskraftsinvandring. Den nya lagstiftningen passerade nästan märkligt smidigt genom alla byråkratiska instanser. Bland de ämbetsverk och myndigheter som lämnade remissvar fanns vad som nästan måste beskrivas som en översvallande positiv inställning. Det väcker en viss nyfikenhet hur ett lagförslag som i grunden förändrar och liberaliserar den svenska migrationspolitiken år 2008 i princip utan vidare diskussioner kan lagfästas. Samtidigt som Sverigedemokraterna kryper allt närmare riksdagens fyraprocentsgräns får vi ett grundläggande policyskifte i svensk migrationspolitik. Det får en att ställa sig frågan hur det kommer sig att ett lagförslag som för inte så länge sedan förmodligen hade varit en omöjlighet plötsligt är fullt implementerbar?

1.1 Tes och Syfte

För ett drygt halvsekel sedan var den svenska staten en protektionistisk stat som betonade vikten av etnisk homogenitet. 2008 lever vi i ett heterogent samhälle där människor från hela världen kan kalla sig svenska medborgare. Den frågeställning som jag avser att besvara i den här uppsatsen är:

Hur kan man förklara hur den svenska migrationspolitiken förändrats under den här perioden?

Den tes som presenteras i denna uppsats är att ett sätt att förklara hur den svenska migrationspolitiken kunnat förändras så markant under det senaste halvseket är att den svenska staten och Sverige har genomgått föreställningsmässiga paradigmskiften. Dessa paradigmskiften har sin uppkomst dels i att synen på vad Sverige är har förändrats, dels i att föreställning om hur Sverige förhåller sig till omvärlden har förändrats

Samtidigt vill jag mena att staten styrs av samma fundamentala ideologi idag som för femtio år sedan. Den grundläggande ideologin som styr staten är grovt uttryckt dess egen "fortlevnad". I den mån kan staten förstås som en rationalistisk aktör där de beslut som tas beror på vad som uppfattas ligga i statens intresse. Detta påstående kan nu framstå som något överflödigt eller självklart, en enkel rationalistisk tes som i sig inte säger så mycket. Likväl är den viktig att ha i åtanke vid vidare läsning.

Den grundläggande ideologin förblir konstant och verkar som en grundval i den svenska staten. Dock förändras föreställningen av vad Sverige är för något och därtill även hur Sverige förhåller sig till omvärlden över tid. Och som en konsekvens av det förändras den svenska politiken, utan att för den sakens skull den ideologiska grundvalen förändras eller överges. Denna rationalistiska grundvalen förblir konstant samtidigt som föreställningen om hur man ska upprätthålla denna grundval förändras.

Syftet med uppsatsen är att förklara hur förändrade föreställningar påverkar policyskapandet. För att bevisa detta har jag delat in, i runda tal, de senaste 60 åren i tre delar, tre olika föreställningsparadigm. Vid två tillfällen under den här tiden har föreställningarna, vill jag mena, förändrats så mycket att det är relevant att tala om föreställningsmässiga paradigmskiften. Bilden av vad Sverige är och hur det förhåller sig till omvärlden har förändrats och som en konsekvens av det den svenska migrationspolitiken också kraftigt förändrats.

Genom detta resonemang blir det möjligt att kontextualisera den svenska migrationspolitiken och på så vis förklara den. I denna kategorisering och kontextualisering använder jag mig av en ny- institutionalistisk idéteori där man förfäktar att aktörer handlar på ett visst sätt för att de har föreställningar om hur världen är beskaffad (Hay 2002:213).

Härunder följer en kort presentation av de tre paradigmen. Notera att tidsperioderna är högst relativa.

1) Dominerande policy: Sverige är och *bör* vara ett etniskt stat.

Etniskt folkhemsbygge.

Tidsperiod: Ungefär fram till 1955.

Förhållande till omvärlden: Fullständigt Autonomt.

2) Dominerande policy: Nationalekonomisk och solidarisk politik.

Övergivande av idén på etnisk stat.

Tidsperiod: Från ca 1960 – 1995

Förhållande till omvärlden: Sverige som i huvudsak autonomt.

3) Dominerande policy: Sverige är ett mångkulturellt land i en globaliserad värld,
anpassning till EU.

Tidsperiod: 1995 och framåt.

Förhållande till omvärlden: Sverige är inte autonomt.

Det finns många faktorer att ta hänsyn till och som spelar in när staten formar migrationspolitiken. Men en av de allra viktigaste verkar vara föreställningen om hur migration kommer att påverka den svenska ekonomin och den svenska arbetsmarknaden, och båda paradigmskiftena har en nära koppling till stora strukturella förändringar på just arbetsmarknaden. Arbetet tar sin utgångspunkt i brytpunkten mellan femtio och sextiotalet, när Sverige gick från att vara en etnisk nation till att bli en arbetsrekryterande stat och slutar i nutiden i det lagförslag som syftar till att underlätta för framtida utländsk arbetsrekrytering.

1.2 Uppsatsens upplägg, avgränsningar samt tidigare forskning.

Upplägg

Uppsatsen är idéanalytisk i sin utformning. Inledningsvis presenteras de vetenskapsteoretiska och metodiska positioneringar som ligger till grund för uppsatsen. Jag redogör för den variant av ny-institutionalism som jag utgår ifrån i min konceptualisering av staten. Därefter följer en diskussion om sambandet mellan aktör och struktur samt hur idéer passar in i den ekvationen. Vidare presenteras den analysmetod som använts samt det material som brukats och de restriktioner som detta material ställer på analysen. Den statsteoretiska skola som jag positionerar mig i kräver ett särskilt förhållningssätt rent analytiskt.

I del två redogör jag för de tre föreställningsparadigm som ligger till grund för min tes.

Avgränsning

Uppsatsen är generell till sin karaktär. Jag gör inga anspråk på att presentera en fullständig förklaring till varför den svenska migrationspolitiken ser ut som den gör.

Maria Demker *et al* (1999:9) delar in den samhällsvetenskapliga forskningen kring immigration i tre huvudgrupper: 1) Sociologisk inriktning: Invandrare som samhällsgrupp, 2) Historisk-etnologisk inriktning: Etnicitet och identitet, 3) Samhällspolitisk inriktning: Auktorativ fördelning av värden (resurser). För en täckande undersökning av den svenska migrationspolitiken måste man rimligtvis studera alla dessa perspektiv. I detta arbete ligger dock fokus på den samhällspolitiska inriktningen. Denna uppsats syftar till att undersöka vad som styr den svenska migrationspolitiken i dess två kanske mest elementära moment, öppnandet av gränsen och utdelandet av uppehållstillstånd och medborgarskap. Uppsatsen berör inte områden som integration och segregation i det svenska samhället.

Vissa former av idéanalys ligger nära diskursanalysen rent teoretisk (Beckman 2005:91-93). En av anledningarna till att jag vidmakthåller att detta är en idéanalys och ingen diskursanalytisk uppsats är att jag menar att idéanalysen i mindre utsträckning förutsätter en ontologisk position av ett slag som jag inte är villig att inta. Det bör noteras att även om grundtesen för den här uppsatsen är att en stats ageranden i hög utsträckning styrs av föreställningar om sakförhållanden intar jag på intet vis positionen att man inte kan veta något om verkligheten. Varken positioner som att man inte kan känna till något annat än föreställningar om idéer, eller att föreställningen är verkligheten bör inläsas i uppsatsen. Jag har medvetet valt att inte försöka positionera mig metateoretiskt, och har sålunda lämnat vissa av de ontologiska och epistemologiska frågorna därhän som exempelvis det exakta sambandet mellan föreställning och verklighet.

Tidigare forskning inom svensk migrationspolitik

De två standardverken för svensk migrationspolitik som tar fasta på den gränsöverskridande delen, snarare än den reella integrationen är dels Lundhs bok "Från

arbetskraftimport till flyktinginvandring”(1999), dels Maria Demkers bok ”Ingenmansland” (1997). Det är två böcker som delvis överlappar varandra även om fokus skiljer sig något åt. De i sin tur har grundat mycket av sin information på insatser gjorda inom statliga utredningar.

Framförallt Demkers bok gör vissa ansatser att utifrån föreställningar om migration förklara migrationen även om fokus där ligger på utrikespolitiken. Lundhs bok är i hög grad en empirisk redogörelse med en enkel push/pull modell som bakomliggande teori. Likt dem har jag använt mig mycket av de mycket uttömmande statliga utredningarna som gjorts på området.

Det är min tro att min uppsats kan vara ett bidrag till den större diskussionen om varför den svenska migrationspolitiken ser ut som den gör både i dagsläget och även varför den såg ut som den gjorde tidigare.

1.3 Statsteoretisk positionering

I avsnittet ”**Syfte och Tes**” framför jag tesen att den ”fundamentala princip” som styr svensk politik utgår från egenintresset och från föreställningen om vad som är bäst för Sverige, och för den svenska staten. Detta påstående är dock mer komplicerat än vad som först kan tyckas. För vad menas egentligen med ”den svenska staten”?

Den ontologiska frågan ”vad är en stat” är fundamental i den här sortens undersökning. Den är helt avgörande för vilket sorts material man kan använda sig av, hur man använder det och i slutändan vilken sorts analys man gör. Pga. det tänker jag inleda med en redogörelse för allmän statsteori innan jag går in på den teori som jag förfäktar och som ligger till grund för min analys.

Colin Hay skriver i ”The State- theories and issues” (2006:10): ”To develop a concept (and, by extension, a theory) of the state is to look at politics in a certain way”. Som inom så många samhällsvetenskapliga andra områden saknas en enhällig definition. Man har utarbetat olika modeller eller koncept för att beskriva staten. Varje forskares förklaringsmodell bygger i högsta grad på initiala postulat, och buden om vad en stat är för något är många. Och där diskussion brukar vara huruvida och till vilken utsträckning staten ska uppfattas som en aktör eller en struktur.

Det finns olika sätt att påvisa ett faktum. Man kan exempelvis använda sig av empiriska fakta liksom en statistiker, eller så kan man hänvisa till en auktoritet, som ens föräldrar eller Gud. En annan variant är att man låter vad en person med makt eller inflytande sagt eller gjort ligga till grund för en förklaring av ett visst skeende. Denna variant är vanlig inom vissa former av statsteori. Exempelvis blir en ministers beskrivning av en händelse det korrekta pga. av den maktposition som personen befinner sig i. Staten blir helt enkelt synonymt med en maktposition (jmf. Demker 1999:76). Fördelen med en sådan analys är att förklaringsmodellerna förmodligen underlättas. Den givna följdfrågan blir givetvis om staten verkligen inte är mer en exempelvis en statsministers positionering i en viss fråga? Ska man förklara hur en stats migrationspolitik formas och styrs framstår

det som nödvändigt att förstå vad en stat är, av samma skäl som man måste förklara vad en hund är för något om man ska kunna förklara ett visst hundbeteende. Dvs. att sakförhållandet måste konkretiseras och åskådliggöras.

Så vad är då en stat?

Max Weber definierade staten inte så mycket utifrån dess funktioner som utifrån dess modus operandi: "A compulsory political organization with continuous operations will be called a 'state' insofar as its administrative staff successfully upholds the claim to the monopoly of the legitimate use of physical force in the enforcement of its structure"(Hay 2006:8/ Weber 1921:54). Denna weberianska definition kan anses nödvändig men inte tillräcklig. Den ger en nödvändig beskrivning av förutsättningarna för statens existens, samt dess potentiella omfång. Dock ger den inte svar på frågan varför en stat agerar som den gör, eller vilka motiv och idéer som ligger till grund för en stats specifika policys. Inte heller ger den svar på hur dessa motiv eller idéer uppstår eller påverkar staten. Så något mer krävs.

Vivian Schmidt (Hay 2006:5) beskriver staten som "en konceptuell abstraktion". Något som förenklat existerar för att vi erkänner dess existens. Schmidt skriver på samma tema att "... , almost without exception the state is seen, by those who deploy it as a concept, in structural and/or institutional terms" (2006:10).

Samtidigt verkar det vara ett ofta förekommande fenomen att både samhällsvetare och folk i gemen uppfattar eller beskriver staten som en aktör, dvs. att man antropomorferar staten. Inom bl.a. internationell politisk forskning finns det ett flertal teorier som beskriver och uppfattar stater som aktörer, som agerar utifrån rationalistiska självändamål, exempelvis Realismen. Staten uppfattas då inte som en förlängning av det vid rådande tidpunkt sittande partiet utan uppfattas snarare som en identitet, ofta med en säregen karaktär, som är stabil och temporalt kontinuerlig. Och detta oberoende av det parti eller den förgrundsgestalt som för tillfället innehar den officiella makten. Det finns en viss poäng i den här uppfattningen, bland annat i det att staten är kontinuerlig och har vad man kanske kan kalla en viss karaktär. Men staten är ingen individ, den är inte heller i egentlig mening ett materiellt objekt, och därför verkar det märkligt att definiera staten som en aktör.

Enligt Colin Wight skapar vi en kollektiv illusion när vi säger att staten agerar. I själva verket vet vi att staten inte agerar men vi säger att staten agerar för att det "verkar så": "Talk of the state acting was admissible only as long as we understood that this implied no ontological commitment to the state possessing any of the properties assigned to it"(Wight 2004:269-270).

Men på samma vis som det framstår som konstigt att likna staten vid en individ och attribuera den drivkrafter som målsättningar, intressen och begär ter det sig samtidigt som orimligt att definiera staten som enbart en struktur. En struktur kan rimligtvis inte agera, och kan inte anses ha en drivande funktion vilket torde vara en förutsättning då det onekligen sker saker inom staten. Dessa mer strukturella definitioner där man i hög grad reducerar aktörens betydelse, till förmån för exempelvis "path-dependency" förklaringar finner man bland annat hos vissa diskursanalytiker (Hay 2006:105).

Staten - både aktör och struktur

Aktörsförklaringar å ena sidan och strukturförklaringar å det andra, det verkar vara de ramar som sätts upp för statsteori, så någonstans där verkar det rimligt att man hamnar. Och det förefaller dessutom vara svårt att föreställa sig något annat.

Lösningen på dilemmat ligger i att istället för att göra ett val mellan att låta staten vara i huvudsak en aktör eller en struktur så låter man staten vara både och. Detta pga. av den inneboende relationen mellan aktör och struktur. Colin Hay skriver att ett sätt att betrakta relationen mellan struktur och aktör är att betrakta den som ömsesidig ("structure and agent are mutually constitutive") och dialektal ("their interactions are not reducible to the sum of structural and agential factors treated seperately")(Hay 2002:127). Dvs. att försöka separera dem är ett dödfött företag, då det snarare rör sig om en intrikat samverkan.

Inom statsteori är den skola som kommer ett sådant resonemang närmast den ny-institutionalistiska. Dock finns det även inom ny-institutionalismen en rad sinsemellan konkurrerande skolor som gör anspråk på att förklara och definiera staten men där man betonar olika faktorer. Jag utgår i uppsatsen från Vivian Schmidts fyrklöversuppdelning av ny-institutionalistisk teori (rational choice, historisk, sociologisk samt diskursiv/idé). Det bör dock tilläggas att inte det inte är den enda uppdelning som finns. Exempelvis kan nämnas Simon Reich som en som har en något annorlunda uppdelning av ny-institutionalismen där han utgår från policyforskaren Theodore Lewis "policydomäner"(Reich 2000:502)

1.4 Teori

1.4.1 Ny - institutionalistisk statsteori

Ny-institutionalismen är en teoribildning som vuxit sig allt starkare under de senare årtionden, och som en följd av det har det också uppstått en rad olika ny-institutionalistiska varianter. Det som förenar dessa varianter är enligt Vivian Schmidt föreställningen att beteende (behaviour) inte kan förstås utan referenser till institutionerna där detta beteende sker (Hay 2006:101).

Enligt ny-institutionalismen måste staten och de aktörer som konstruerar den förstås utifrån statens institutionella kontext. Dvs. att man betonar institutioners påverkan på aktörers handlande. Där staten "provides a context within which political actors are seen to be embedded and with respect to which they must be situated analytically. The state, in such a conception, provides (a significant part of) the institutional landscape which political actors must negotiate (Hay 2006:101).

Enligt ny-institutionalistisk teori formas aktörens (aktör ska i det här sammanhanget tolkas brett och kan även inkludera grupper eller organisationer) preferenser av den institutionella kontexten (institutionalisering), som i sin tur är något som formats över tid. Schmidt skriver: "..., the determinants of political outcomes are invariably seen to

lie in factors specific to a particular context at a particular point in time – typically, the motivations and intentions of the actors immediately involved and their access to positions of power and influence. This somewhat ahistorical approach is immediately problematized by appeal to the concept of the state. For whilst governments come and go, the state, as an institutional ensemble, persists as it evolves over time” (Hay 2006:12) Vidare skriver hon: “To understand the capacity for governmental autonomy is, then, to assess the extent of institutional, structural and strategic legacy inherited from the past. It is, in short, to understand the dynamic relationship between state and governmental power over time (Hay 2006:12) För att förstå exempelvis statliga policys är förståelse för den kontext vari dessa policys skapades i vital, och man måste ta hänsyn till en rad faktorer om man eftertraktar en sammansatt förklaring. Dvs. när man ska förklara, som i mitt fall, migrationspolicys kan den alltså inte bara ses som en produkt av de vid tillfället dominerande politiska aktörerna och den aktuella kontexten, utan den är även en produkt och ett arv av tidigare politik på området och de nedärvda värderingar och föreställningar som genomsyrar institutionerna.

Traditionellt sett har ny-institutionalister ägnat sig åt en hel del internt käbblande men på senare tid har försök att konsolidera teorierna gjorts (Hay 2006:115). Pragmatisk sett är detta en attraktiv position då alla teorier har fördelar, svårigheterna ligger naturligtvis i att rangordna de orsaksförklaringar som varje teori erbjuder. Så någon förbrödning i det närmaste taget är kanske inte att hoppas på. Den utveckling och det närmande som skett har delvis berott på ett intresse för idéer från framförallt den historiska och sociologiska skolan.

Den idéteoretiska skolan betonar inte oväntat idéer eller föreställningar om verkligheten som primär faktor för att förklara t.ex. handlande men också förändring. Den idébetonade varianten uppstod till stor del pga. att de övriga skolorna hade svårigheter med att förklara politisk förändring (Hay 2006:109). I den mån är den också central för mitt syfte, och den teori som jag i huvudsak utgår från utan att jag för den sakens skull helt ignorerar de andra skolornas förklaringsmodeller. Den idéteoretiska ny-institutionalismen rör sig inom ett brett spektra och det finns stor bredd på forskarna, allt från positivist till poststrukturalister (Hay 2006:111-112). Den är inte heller nödvändigtvis distinkt från de andra teorierna. Flera forskare från den historiska och sociologiska varianten har inkluderat idéer i sina teorier, framförallt pga. av möjligheterna att förklara förändring (se bl.a. Immergut & Anderson 2008:357).

1.4.2 Ny - institutionalistisk idéteori

Som beskrivet ovan är sambandet mellan aktör och struktur både intrikat och svårttytt. Relationen dem emellan verkar bygga på en ömsesidighet som omöjliggör att man reducerar dem till deras respektive beståndsdelar. Strukturen i sig kan inte skapa förändring och det är tveksamt om den kontextinbäddade aktören kan det heller. Eller snarare att det saknas någon faktor som kan generera denna förändring hos aktören. Det ökade intresset för just idéers funktion verkar till stor del bero på att idéer erbjuder förklaringar till vissa av de svårigheter som uppstår i relationen aktör/struktur. Ovan

konstaterades att strukturer påverkar och formar aktörer (institutionalisering). Genom att inkludera idéer blir det också möjligt att förklara påverkan från aktörer på strukturen. Där tesen är att idéer och i förlängningen föreställningar om hur verkligheten är och bör vara beskaffad kommer att inverka på aktörer och som en konsekvens av det även inverka och i slutändan förändra strukturen, exempelvis i form av ett policyskifte. Colin Hay (2002:196) skriver att: ”For ideas often hold the key to unlock political dynamics – as change in policy is often preceded by change in the ideas ...”.

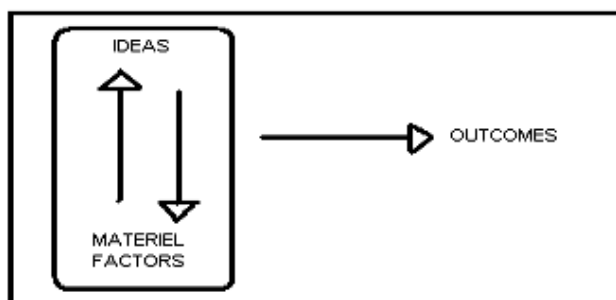
Till skillnad från exempelvis rational choice teori så menar man inom ny-institutionalistisk idéteori att en aktör inte besitter fullständig eller till stora delar fullständig information, och snarare förhåller det sig så att aktören är tvungen att tolka sin omgivning: “For if actors lack complete information, they have to interpret the world in which they find themselves ...” (Hay *et al* 2002:209). Och då är det idéer eller föreställningar om hur det förhåller sig som hjälper aktören att styra sig i kontexten: “Ideas provide the point of mediation between actors and their environment” (Hay *et al* 2002:210). Beroende på hur dessa föreställningar om verkligheten ser ut avgör det aktörens val av strategier. Hay beskriver det som att de strategier som väljs respektive förkastas reflekterar aktörernas förståelse för den kontext de befinner sig i (Hay *et al* 2002:211).

Jag tar i den uppsatsen fasta på den ny-institutionalistiska tesen att förändringar i synsätt kan vara en förklaring till förändring i policy. Men jag väljer samtidigt att inte helt ignorera de andra varianterna. Bl.a. utgår jag i stort från ett rationalistiskt synsätt i mitt postulat av statens grundval. Och de sociologisk och historisk ny-institutionalism teorierna ligger också som ett bakomliggande postulat pga. deras förklaringsförmåga för att beskriva stabilitet och kontinuitet i staten. Dvs. den inneboende tröghet som finns i staten och som gör att t.ex. migrationspolitiken ser ungefär likadan ut under långa perioder oberoende av vem som har makten.

Idéer och Materiella Betingelser

Det bör vara på sin plats att säga något lite närmare om idéer och föreställningar. Jag skrev tidigare att idéer kan förklara förändring. Detta är inte helt korrekt. För likt en struktur av något slag inte kan ha handlingskapacitet kan inte heller en idé ha det. Ludvig Beckman beskriver det som att idéer, bokstavligen uppfattat, inte kan ha konsekvenser, och därmed inte kan driva utvecklingen framåt. Utan det är människors föreställningar om idéer som påverkar deras handlingar; en idé om människors lika värde gör ingen skillnad men en uppfattning om att denna idé är sann kan påverka människors agerande (Beckman 2005:81).

Ett ytterligare samband man måste ta hänsyn till är sambandet mellan idéer och materiella betingelser, eller vad som kan kallas de empiriska omständigheterna. Det finns olika teorier om hur detta samspel ser ut. Materialister menar att de materiella betingelserna påverkar våra idéer och på så viss uppstår förändring. Den skola som kallas den idealistiska har en motsatt uppfattning. Dvs. ett mer diskursivt synsätt där man menar att idéer och föreställningar formar vår omgivning. Utgångspunkten för den här uppsatsen är att det finns ett dialektalt samband mellan de materiella betingelserna och våra föreställningar (Hay 2002:210). Detta illustreras nedan:



Figur 1 (Hay 2002:206)

Denna tredje variant försöker inte fastslå vad som är orsak och vad som är verkan utan man menar istället att samspelet dem emellan är ömsesidigt (Hay 2002:214). Det kan i vissa fall mycket väl vara så att en förändring i föreställning föranleds av reella verkliga förändringar, men det kan också tvärtom så att föreställningar om verkligheten faktiskt formar den.

1.4.3 Paradigmskifte

En central poäng i den här uppsatsen är argumentet att den svenska migrationspolitiken har genomgått åtminstone två föreställningsmässiga paradigmskiften (dvs. genomgripande förändringar av tankemönster (NE:1996)) under de senaste 50 åren, och det är på så vis man kan förklara förändringar i den svenska statens migrationspolitik. Men att beskriva och förklara just förändring är kanske bland det mest komplicerade som finns inom de sociala vetenskaperna. Både att förklara och definiera förändringen i sig, men även att gradera denna förändring för med sig en rad svårigheter och en fullständig förklaring är kanske inte ens teoretisk möjlig: "Change is complex, often unpredictable and invariably the result of a multiplicity of factors" (Hay 2002:136).

En utmaning när man väljer att definiera något som ett paradigmskifte ligger dels i att förklara varför det är ett paradigmskifte, dels att beskriva en förändring som är så omfattande att det framstår som rimligt att benämna den som ett paradigmskifte. Det kan exempelvis vara som Peter Esaiasson (1993:207) skriver att "registrerade skiftningar i ställningstaganden sägs vara en konsekvens av anpassning till samhällsutvecklingen snarare än av en grundläggande förändring av ideologin". Vivien Schmidt uttrycker det på ett liknande sätt men kopplat till ett diskursivt tankesätt: "The question is when does discourse matter, that is, when does it exert a casual influence on

policy change, say, by redefining interests as opposed to merely reflecting them in rationalist calculations”(Hay 2006:114).

I den här uppsatsen ska sägas innebär paradigmskiftet ju inte en förändring av grundideologin som ju antagits vara förhållandevis konstant. Utan paradigmskiftet innebär istället ett sådant markant skifte i föreställningar att Sverige uppfattas som annorlunda. De paradigmskiften som förekommer är sålunda föreställningsmässiga snarare än ideologiska. Samtidigt kan inte den sortens förändringar som Esaiasson eller Schmidt uppmärksammar helt ignoreras. Det är ju trots allt så att genom dessa föreställningsmässiga skiften så förändras ideologin. Det har skett en rad policyförändringar i svensk migrationspolicy. Efter första världskriget strävade man från svenskt håll efter att upprätthålla en etnisk homogenitet. I dagsläget är den svenska statens policys fokuserad på ett multikulturellt samhälle. Något som rimligtvis kan definieras som ett ideologiskt skifte i statspolicy, men det är vill jag påstå på en annan ”nivå” än den jag utgår från.

Rent teoretiskt är frågan om förändring också viktig. Som nämnts ovan är ett återkommande problem för exempelvis teorier som betonar vikten av nedärvda och initierade beteenden hur de ska förklara förändring, i synnerhet när dessa förändringar är så kraftiga att det kan vara aktuellt att definiera dem som paradigmskiften. Särskilt den sociologiska ny-institutionalismen med dess betonande av kontextuellt nedärvt beteende och den historiska varianten med sina resonemang om stigberoende brottas med dessa frågor. Den idéteoretiska skolan har som nämnts inte några problem med att förklara förändring (Hay 2006:109), där man menar att en tillräckligt starkt förändrad föreställningsvärld kan initiera grundläggande policyskiften.

Bland annat är Punctuated Equilibrium-teorin ett försök att beskriva detta mer handgripligt. Enligt teorin sker policyskiften när tillräckligt många anser att nuvarande politik inte svarar mot de behov som finns och tillvarons beskaffenhet i allmänhet (Sabatier 2006:155-189). I enlighet med tidigare resonemang innebär det att det uppstår nya idéer om hur verkligheten är eller möjligtvis borde vara beskaffad. Dessa idéer (om verkligheten) får fäste hos aktörer och blir till föreställningar, som i sin tur kan leda till krav eller önskemål om en förändring i politiken.

Nu är det bortom syftet för den här uppsatsen att försöka påvisa hur förändringar tillkommer, eller huruvida exempelvis Punctuated Equilibrium-teorin är adekvat för att förklara dessa förändringar. Det är tillräckligt att veta att ny-institutionalistisk teori kan kombineras med exempelvis Punctuated Equilibrium-teorin för att rent praktiskt förklara potentiella förändringar.

1.5 Metod och Materialanvändning

Jag använder mig i uppsatsen av förklarande idéanalys. Enligt Bergström och Boréus (2005:157) kan den förklarande idéanalysen exempelvis ha för avsikt att förklara i vilken utsträckning en idé eller en ideologi förklarar förekomsten av en viss sorts institution eller en viss reform. Den kan också användas som i mitt fall för att förklara hur förändrade föreställningar av omvärlden fungerar som katalysator för förändrade policys.

I den förklarande idéanalysen rör man sig bort från den rena textanalysen, och det skrivna materialet fungerar snarare som indikatorer för att en särskild övertygelse eller idé legat till grund för ett beslut (Beckman 2005:81). På så vis ligger den förklarande idéanalysen nära ett diskursivt synsätt. Där man menar att aktörers, och i förlängningen då organisationers, handlande kan förklaras genom att studera diskurser, dvs. gemensamma och övergripande föreställningar om verkligheten (Beckman 2005:91).

Det finns motiv varje policyförändring. Bara inom den svenska migrationspolitiken har otaliga beslut fattats sedan 1950-talet. Dessa motiv kan exempelvis vara av kortsiktig art och fokusera på att attrahera eller tillfredsställa en väljarkår mer än något annat, men de kan även vara av praktisk eller ideologisk art. Med den förklarande idéanalysen försöker man i hög grad se bortom de enskilda besluten, och istället studera generella tendenser i politiken. När man söker de generella tendenserna inom ett policyområde över tid faller det sig naturligt att förklaring på individnivå utelämnas och förblir obesvarade. Orsaksförklaringar sker på aggregerad nivå, dvs. att förklaringen antas gälla grupper och allmänna orsaksförlopp men inte nödvändigtvis för varje enskild individ inom en grupp eller enskilda beslut (Beckman 2005:86).

Med ett sådant tillvägagångssätt så reduceras, på gott och ont, betydelsen även av individer och grupperingar, som kan ha haft stort inflytande över politiken. Det kan trots allt vara så att det i vissa fall mycket väl kan vara aktuellt att koppla ett policybeslut direkt till en viss person eller grupp. Det blir en naturlig konsekvens av den ny-institutionalistiska statsteori och den förklarande textanalysen.

På samma spår bör påpekas att det är troligt att enskilda individer har haft en annan uppfattning och föreställning om vad Sverige är än den som jag presenterar här och det torde var förhållandevis enkelt att hitta ett sådant material. Men i det fallet delar jag Colin Hays uppfattning att ett policyområde är allt för brett för att man ska tillåta att allt för mycket inflytande tillskrivas enskilda aktörer: *Political actions can't be reduced to individual behavior or even to group activity because of the importance of how the state structures action and of how state capacity and policy legacies structures outcomes* (Hay 2006:104).

Vid en idéanalys finns det materiellt viktiga ställningstaganden att göra. En forskare måste avgöra med vilka "glasögon" han ska läsa texten med samt vilka sorters texter han ska använda sig av. Peter Esaiasson illustrerar detta dilemma på ett utmärkt sätt, han menar att forskaren måste ställa sig frågan om han är ute efter textens latent eller manifesta innehåll (Esaiasson 1993:209). Esaiasson skriver: "I en latent idéanalys är målsättningen att kartlägga underliggande innehåll såsom människosyn, samhällssyn

(...). Manifest idéanalys, däremot, sysslar med det innehåll som i någon mening står att utläsa på raderna” (Esaiasson 1993:209).

Materialanalysen försvåras delvis av de statsteoretiska betingelser som fastslagits ovan. Som noterats finns det ingen given aktör vars handlingar kan analyseras. Slutsatserna härleds snarare tillbaka till den bitvis abstrakta konstruktionen av staten och föreställningar kopplade till denna. Vid studier av ett latent idéinnehåll är en näraliggande metod att gå tillbaka till ursprunget. Dvs. att söka bakom de slutgiltiga dokumenten för att där finna en aktörs egentliga föreställningar. Detta går rimligtvis inte att göra på samma vis när det som studeras är en stats policys. Samtidigt måste man i materialet hitta bakomliggande förklaringar till värderingar och strukturer som finns där. I mitt fall att plocka ut de latentia föreställningar som påverkat den svenska migrationspolicyn.

Operationalisering går således ut mycket på att dels hitta nyckelord, dels hitta generella beskrivningar av verkligheten. Detta kan illustreras genom meningen ”*Vi lever i en globaliserad värld*”. Denna eller motsvarande fraser kan vara återkommande i flera viktigt policydokument utan att för den sakens skull vara särskilt mycket mer utvecklad än så. Globalisering är ett mångtydigt begrepp och jag kan inte veta författarnas exakta tolkning av begreppet. Men det blir den sortens meningar som får respresentera en föreställning om verkligheten.

Jag använder mig huvudsakligen av statligt material, eller material som i sin tur grundar sig på statligt material. Valet av det materialet ter sig naturligt då deras relevans för policybeslut framstår som given. Exempelvis gick den nuvarande regeringen i stora drag på de förslag till policyförändring som föreslogs i SOU 2006:87. Dessutom ger det en tydlig avgränsning och innebär att jag använder mig av samma sorts material på alla tre paradigmen.

Men det material som ligger till grund för analysen är som nämnts beslut samt skrifter författade av aktörer, medan jag använder mig av mer strukturbetonad teori och metod. Härvidlag måste man naturligtvis ställa sig frågan om detta material ger uttryck för en individ eller en grupps personliga uppfattning. Svaret måste rimligtvis vara jakande och det ställer givetvis frågan på sin spets. Hur går man från detta till att låta samma beslut och skrifter vara ett uttryck för det abstrakt konceptet ”den svenska staten” och allmänna föreställningar rörande denna? Lösningen ligger inte oväntat i den ursprungliga, något cirkulära definitionen av staten där man låter skriftställaren vara både en förlängning och en produkt av staten, i den samtidiga begränsningen av dennes voluntarism och skriftens inflytande över policyn. Denna position kan inledningsvis framstå som något komplicerad men vid en viss eftertanke inser man att positionen blir naturlig när man accepterar staten som den komplexa entitet den är.

2 Föreställningsparadigm i svensk migrationspolitik

Syftet med uppsatsen är som tidigare nämnts ovan att beskriva hur föreställningar om världen i hög grad kan förklara hur politik ser ut och formas, och hur förändrade föreställningar kan förändra policys markant. Enligt min tes har den svenska migrationspolitiken genomgått två stora förändringar under de senaste dryga 60 åren, kopplat till förändrade föreställningar. Där statspolicy initialt gått från att förfäktat ett förhållandevis etniskt homogent land till ett successivt allt mer mångkulturellt med människor från hela världen permanent bosatta och med svenska medborgarskap.

Man kan fråga sig hur det kommer sig att den svenska staten under en lång period av nittonhundratalet var synnerligen tveksamma till utländsk bosättning i landet för att sedan inom vad som måste betraktas som en kort tidsperiod övergick till att ha en synbart mer positiv inställning till utländska bosättare. Alla orsaksförklaring går inte att redogöra för här, framförallt inte på djupet. Som nämnts ovan är det inte heller primärt ett syfte med uppsatsen att försöka förklara alla orsaksförlopp utan istället att beskriva de tre paradigmen, och på så viss kontextualisera den svenska migrationspolicyn.

Men denna kontextualisering kräver en viss empirisk redogörelse för hur det förhållit sig. En förändrad föreställningsvärld tar sin utgångspunkt i hur verkligheten uppfattas. Därför måste föreställningar kopplas, inte bara till faktiska policys utan även till vid tillfälle rådande materiella betingelser.

Den svenska staten har aktivt ägnat sig åt arbetskraftrekrytering i utlandet under de senaste 500 åren. Valloner från spanska Belgien, silversmeder från Tyskland och jordbrukare från Finland kom under olika århundraden för att behjälpa brister i det svenska statsbygget. Så på så vis är den senaste femtioårsperioden inget nytt, vi har alltid haft immigration, och denna immigration har för det mesta varit kopplad till arbete. Anledningen till att jag valt att fokusera på den senaste femtioårsperioden är delvis för att det är den perioden som jag tror att de flesta tänker på om man säger immigration. Dessutom har tidigare invandrargrupper helt integrerats och dess ättlingar spårar sannolikt inte sitt ursprung som något annat än svenskt. Därtill fungerar denna avgränsning i den mån att dessa invandrare kom för att bygga det nya folkhemssverige, eller med andra ord det moderna Sverige.

Den första förändringen som skedde i det svenska samhället är tveklöst förknippat med den svenska industrins behov av arbetskraft under slutet av femtioalet men framförallt sextioalet. Man öppnade inte bara gränserna för att ta emot arbetskraftinvandrare utan man strukturerade relativt omedelbart om lagstiftningen på så viss att ett permanent bosättning för immigranter underlättades.

Den andra förändringen är enligt min tolkning nära förknippad delvis med det svenska EU-inträdet men framför allt med globaliseringen, samt en ökad insikt om en

förestående kris i befolkningsfrågan. Men innan jag tittar närmare på de både föreställningsparadigmen tänkte jag redogöra för hur det såg ut först.

2.1 Homogenitet, Arbetsmarknadsskydd och Separatism - Paradigm 1

”Vårt lands befolkning är homogen, inte bara i fråga om rasen utan också i många andra avseenden.” – Tage Erlander

Föreställningen om att Sverige ska vara ett etniskt homogent land har tveklöst existerat. Uppsalas rasbiologiska institut, som kan skryta med den tvivelaktiga äran att ha inspirerat tyskarna i sina senare excesser (Catomeris 2004:127), och steriliseringar av bland annat tattare, romer (ibid 2004:243ff) och andra oönskade personer måste betraktas som bevis för en sådan ideologi. Dock måste det sägas att denna ideologi försvann från politiken under seklets andra halva, tillslut helt och hållet (med en kort återkomst i början av nittiotalet i form av Ny Demokrati, samt möjligtvis Sverigedemokraterna anno 2000-talet).

För den som låter sig lockas av sådant finner en rad pikanta citat hämtade från propositioner och statliga utredningar från den första halvan av 1990-talet. Bl.a. det här från 1927 år invandringproposition: ”Värdet av att vårt lands befolkning är av en sällsynt enhetlig, oblandad ras kan knappast överskattas. Det är därför av betydelse att kontrollera en invandring av folkslag, som ej till båtнад för oss låta sig sammansmältas med vår befolkning” (SOU 1967:18 s.48). Detta var en mycket viktig proposition som sedan skulle vara vägledande och praxis för andra invandringspolicys under den följande trettioårsperioden (SOU 1967:18 s.54). Lagen hade två huvudsakliga syften. Dels att skydda den svenska arbetsmarkanden och den svenske arbetaren, dels att förhindra att asociala och icke önskvärda utlänningar bosatte sig i landet (SOU 1967:18 s.54).

Europas blodiga historia under det första halvseket kom att påverka det svenska folkhemsbygget, som i hög grad var färgat av de båda världskrigen. Förändring börjar ske med det nya öppna nordiska gränssamarbetet 1954 men inleds egentligen tidigare när Sverige har positiva erfarenheter av arbetskraft i form av krigsflyktingar från andra världskriget. Men förändringar i statspolicy fördröjs till mitten av femtiotalet, då den tidigare ytterst restriktiva migrationspolitiken sakta börjar luckras upp. Men trots ett visst öppnande av gränslagstiftningen var man också noga med att fastslå i utlänningslagen 1954 att en ovillkorlig rätt att vistas och arbeta i Sverige endast tillfaller svenska medborgare, och att en utlänning inte kunde få ovillkorligt permanent uppehållstillstånd. (SOU 2005:50 s.30). Sverige var dessutom noga med att hålla sig på

sin kant, och man var noga med att försäkra sig om nationell autonomi och alliansfrihet (Lewin 2002:91)

2.2 Autonomi, Solidaritet och Arbetskraft - Paradigm 2

Med hjälp av den sociala ingenjörskonsten och folkhemstanken likriktades och "homogeniserades" svenskarna fram till 1970-talet då flyktinginvandringen tog fart: - Då lanserade staten en närmast motsatt politik: mångkulturalismen. Nu skulle man utveckla ett samhälle som bejakade olikhet. Alla skulle ha rätt till sin egen kultur, sitt eget hemspråk. Staten stödde friskolor, bibliotek och tidskrifter. – Gunnar Alsmark

Det finns med hänsyn härtill anledningen att folkutbytet även i framtiden kommer att tillföra landet ett befolkningstillskott som har en ur ålderssynpunkt gynnsammare sammansättning än totalbefolkningens (SOU 1967:18 s. 141).

Det politiska systemet är inte stationärt. Även om varje förändring inte är så stor att den kan tituleras som ett paradigmskifte innebär det inte att politiken inte kontinuerligt förändras, detta gäller även migrationspolitiken. Det som jag har valt att kalla det andra paradigmet sträcker sig i runda tal över trettio år och under den tiden genomgick migrationspolitiken utan tvekan ett flertal policyförändringar. Vad som förblev stabilt var den svenska statens självbild av vad den var och borde vara, och hur den förhöll sig till övriga världen. Det var en förhållandevis autonom stat som lämnade det etniska Sverige bakom sig och började vandra mot ett mångkulturellt samhälle.

Redan under femtiotalet men i högre utsträckning under sextiotalet började det ske större förändringar i den svenska migrationspolitiken. Initialt bör dessa förändringar förklaras ur ett nationalekonomiskt perspektiv. Det svenska samhället befann sig i en sällan skådad ekonomisk och teknologisk expansionsfas. Ekonomin växte så det knakade och man saknade inhemsk arbetskraft som kunde motsvara industriernas behov. Initialt under femtiotalet avhjälpes detta med invandring från de nordiska grannländerna men ganska snart gjorde industrins skriande behov av mer arbetskraft att man öppnade upp gränserna för framförallt sydeuropeisk arbetskraftinvandring, i huvudsak från Italien, Grekland, Jugoslavien och Turkiet. (Demker 1999:91). Ursprungligen var det tänkt att arbetsinvandrarna skulle stanna så länge det fanns behov av dem, men att de sedan skulle återvända till sina ursprungsländer (Lundh et al 1999:97). Detta tog sig dock aldrig uttryck i någon direkt migrationspolitik, utan man övergick ganska omgående till att istället ge permanenta uppehållstillstånd samt att införa en liberal anhöriginvandring. Denna politik lever i stort kvar ännu: "En grundläggande princip i svensk migrationspolitik är att kärnfamiljen i så stor utsträckning som möjligt skall hållas samman (SOU 2006:87 s.145). Man har i Sverige ända från början haft en stor anhöriginvandring, där man faktiskt prioriterat anhöriga framför att ta emot fler asylflyktingar (Lundh et al 1999: 97ff).

1972 var det första året som huvudparten av dem som kom till Sverige var flyktingar, och i huvudsak av icke-europeiskt ursprung (Demker 1999:92). Därefter har denna kategori av immigranter varit dominerande fram till dagens datum. På så vis kan man hävda att åren i början av 70-talet är en viktig brytningstid i immigrationen till Sverige. Från att i huvudsak importera utländsk arbetskraft började man ta emot allt fler flyktingar. Denna förändring är också kopplad till en av de viktigaste föreställningarna av Sverige och den svenska staten under den här perioden – den svenska staten som solidarisk. Politiken under sjuttioalet var, åtminstone delvis, mindre ett uttryck för nationalekonomiskt självintresse och kan snarare förklaras som ett uttryck för den svenska staten och Sveriges självbild som en solidarisk och progressiv stat. Demker (1999:148) skriver om Sveriges solidaritetspolitik 1965-1985 att den "... skapade en verklighetsbild hos beslutsfattarna som innebar att Sverige närmast som en självklarhet skulle ta emot flyktingar som flydde undan förföljelse. Opinionsundersökningar från denna tid stödjer också denna bild".

Trots detta finner man även under denna tid ett samband mellan invandringskvoter och konjunkturen, ett samband som innebär att vid lågkonjunktur sjunker antalet som får inresetillstånd och viceversa vid högkonjunktur (Lundh *et al* 1999:28). Intressant nog är ända gången detta samband helt sattes ur spel i början av 1990-talet då Sverige tveklöst befann sig i en svår ekonomisk kris och parallellt gav uppehållstillstånd till ca 40000 ex-jugoslaver. Detta samtidigt som den svenska befolkningens negativa attityd till invandring befann sig på en ny rekordnivå. Detta kan man tolka som en indikator på att den statliga invandringspolitiken inte nödvändigtvis påverkas av folkliga attityder. Å andra sidan ska man inte heller tolka in en inneboende solidaritet i staten som är större än hos dess befolkning, utan åtminstone i det här fallet kan beslutet förklaras med att dåvarande Invandrarverket låg hopplöst efter i handläggningen av krigsflyktingar, och att detta var ett sätt att få systemet på rätt köl igen (Lundh *et al* 1999:110ff).

Under framförallt åttiotalet sker en tydlig förflyttning av fokus på lagtexter, statliga utredningar och propositioner. Invandringspolitiken omfattar nästintill enbart asyl och flyktingfrågor, och den svenska arbetskraftinvandringspolitiken är ytterst restriktiv. Endast ett försumbart antal får uppehållstillstånd (SOU 1991:1 s.151).

Enligt Demker betonar såväl utredningar som propositioner från sjuttioalet Sveriges vilja till solidaritet och ansvar, liksom betydelsen av att i internationell samverkan värna om mänskliga rättigheter. Från att den svenska befolkningen tidigare varit förhållandevis positiv både till arbetskraftinvandring och senare asylinvandring förändras opinionen i slutet på åttiotalet och i början av nittiotalet: "Reaktionen hos opinionen är då byggd på bilden att ekonomin är så dålig att Sverige inte har råd med solidaritet, ...". (Demker 1999:59). Detta till trots förändrades inte invandringspolitiken i grunden. Sverige fortsatte i hög grad att följa de internationella konventioner man skrivit på. Lundh *et al* (1999:93) hävdar att den ryckighet som ibland kännetecknat den svenska migrationspolitiken främst förklarats av faktorer som legat utanför invandringspolitikens beslutsområde som exempelvis internationella flyktingströmmar och den svenska ekonomins utveckling.

Under detta paradigm framgår som tydligast de inneboende motsättningar som finns i migrationspolitiken och de dilemman som denna politik alltid leder till. Där man har å ena sidan en solidaritetsprincip som tonar ned statens nationella intresse och å andra

sidan en suveränitetsprincip som försvarar dessa intressen (Demker 1999:16). Men där det statliga egenintresset normalt brukar tillägnas en betydligt större vikt (Orcalli 2006:2) Man finner bl.a. denna motsättning i 1991 års migrationsutredning där man betonar vikten av ett helhetstänkande, dvs. både humanitär grundsyn och regleringar i utformandet av migrationspolicys (Demker 1999:94). I Sverige har stödet för universella normer om mänskliga rättigheter traditionellt sett varit starkt, och man har från svenskt håll strävat efter att följa internationella konventioner, om än inte alltid med samma entusiasm (Demker 1999:153).

Jag tror också det är någonstans här som man finner de dominerande svenska föreställningarna under den här perioden. I balansen mellan nationalekonomiskt egenintresse och solidaritet, och där Sverige fortfarande uppfattas som avskilt från den övriga världen med möjlighet att i hög grad styra och forma sin politik. Trots de periodvis stora fluktuationerna i den svenska migrationspolitiken som förekom under den beskrivna tiden är det ändå aktuellt att betona en likartad föreställning vad det gäller suveränitet och autonomitet i den svenska självbilden. Bl.a. Leif Lewin argumenterar för att man i Sverige under den här tiden ansträngde sig för bibehålla en svensk suveränitet, till stor del för att bibehålla den svenska neutralitetsprincipen (Lewin 2002:390ff). Att Sverige skulle vara neutralt var centralt och ”(alliansfriheten) måste kompletteras med en konsekvent strävan att även utanför det militär-politiska området undvika bindningar som gör det svårt att inför en konflikt välja en neutral kurs ...” (Lewin 2002:391).

Man kan även dra denna slutsats rörande autonomin på ett något mer indirekt vis, genom en jämförelse med de första och tredje paradigmen. I det första paradigmet finns en uttalad bild av att Sverige är autonomt och i stora drag självförsörjande. I det tredje paradigmet som presenteras nedan är det snarare motsatsen som gäller. Sverige är då inte autonomt och kan inte sörja för sig själv, utan måste söka samarbete utanför landets gränser. Det andra paradigmet hamnar försiktig uttryckt någonstans däremellan.

I slutet av åttiotalet och i början av nittiotalet kom bilden av Sverige och Sverige i förhållande till omvärlden att förändras avsevärt i och med kalla krigets slut och globaliseringens intåg på spelplanen. Detta märks bl.a. i flykting och immigrationsutredningen från 1991. I den börjar man allt mer betona vikten av att utveckla det internationella samarbetet för att komma till rätta med migrationsproblematiken. De globala flyktingströmmarna hade nästintill fördubblats under åttiotalet och man ansåg inte att Sverige på egen hand kan handskas med frågan (SOU 1991:1 s.108). Det var nödvändigt att den svenska migrationspolitiken anpassade sig till den europeiska och till hur världen nu var beskaffad (Spång 2006:5).

2.3 Heterogenitet, Demografi och Globalisering - Paradigm 3

Globalisering och internationell helhetssyn blir nya ledord, liksom behovet att anpassa den svenska politiken till omvärlden, främst EU-länderna” (Demker 1999:100).

En ökad globalisering leder till ökad migration (Sou 2005:50 s.28)

Vår gemensamma utgångspunkt är att migration är en positiv del av en alltmer globaliserad värld (Billström DN 27/3/08).

En följd av den demografiska förändringen blir att färre personer skall bidra till offentligt finansierad service för allt fler (SOU 2005:50 s.34)

Den socialdemokratiska regeringen tillsatte 2004 en utredning som kom med ett delutlåtande 2005 (SOU 2005:50). Den slutgiltiga utredningen kom ut 2006 under namnet ”Arbetskraftinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser” (SOU 2006:87) Syftet med utredningen var att undersöka och ta fram förslag på hur den svenska migrationslagstiftningen skulle anpassas till Sveriges nuvarande och framtida behov och intressen, framförallt med fokus på då arbetsmarknadsfrågor.

Den nuvarande regeringen gick, bortsett från några detaljändringar, på utredningens förslag och den nya arbetskraftinvandringslagstiftningen ska enligt planerna träda i kraft i december 2008. Denna nya lagstiftning är ”den största reformen av svensk invandringspolitik på flera årtionden” (Billström DN 27/3/08). Sverige gränser har i princip varit stängda under de senaste 40 åren för något annat än tillfälligt arbete, och nästan all immigration har bestått av flykting och anhöriginvandring (GlobalRådet s.6) Det som förvånade mig var hur lite debatt detta lagförslag trots allt väckte. Här kom ett förslag som är en tydlig liberalisering av migrationslagstiftningen och förslaget glider smidigt igenom alla statliga instanser utan någon egentlig kontrovers. Dessutom delvis avpolitiserar man delvis migrationsfrågan då ansvaret för arbetskraftsrekrytering flyttas över till arbetsgivarna (Billström DN 27/3/08). Förslaget hade med all sannolikhet inte haft samma framgång om det hade kommit för tio år sedan, och det får en att undra hur denna förändring plötsligt är fullt möjlig.

Det finns förmodligen en rad faktorer till varför lagförslaget blev aktuellt just nu. De materiella betingelserna har förändrats. Man har bland annat börjat uppmärksamma vissa av de framtida demografiska utmaningarna som kommer att möta Sverige. Den befolkningsstagnation som bl.a. makarna Myrdal varnade för redan på trettioalet må ha funnits i statens perceptionsfält under överskådlig tid men frågan är om det inte nu är aktuellt att beskriva den som uppe på dagordningen, som illustrerat i utgångspunkten för utredningens arbete: ”... den demografiska utvecklingen med en allt mer åldrande befolkning, och därmed följande ökande försörjningsbörda för dem som förvärvsarbetar, kan leda till negativa strukturella konsekvenser på arbetsmarknaden och i samhällsekonomin. De demografiska förändringarna är något som vi delar med

andra höginkomstländer. En åldrande befolkning kan även bidra till att arbetsmarknaden blir mindre dynamisk. En ökad arbetskraftsinvandring kan bidra till att mildra dessa effekter” (SOU 2005:50 s.36).

Även om detta är en viktig orsak till att man ändrar på lagstiftningen, så är den huvudsakliga orsaken till att man faktiskt kunnat ändra på den förändrade föreställningar om hur världen är betingad. Man har trots allt varit medveten om det demografiska underskottet i över ett halvt sekel. Men jag tror att det är tveksamt om man hade varit mogen för en förändring tidigare. Det som har förändrats är föreställningen hur Sverige förhåller sig till omvärlden, och närmare bestämt globaliseringens intåg i staten och medborgarnas föreställningsvärld.

Även om det initialt tycktes råda en viss förvirring gällande begreppets egentliga innebörd, verkade det inte råda någon tvekan om att globaliserad är hur tillvaron nu är beskaffad. Exakt vad detta innebär är förmodligen fortfarande aningen oklart. Och också den som bara perifert följt med i debatten om globaliseringens innebörd lär vara medveten om att buden har varit både många och skilda. Oavsett begreppets korrekta definition har det tveklöst gjort sitt intrång både i samhällsvetenskapen och i det svenska samhället i stort, och begreppet globalisering borde närmast kunna betraktas som en hushållsterm vid det här laget. En mening som ”Vi lever i en globaliserad värld” säger väldigt mycket om ungefär vilken föreställning talaren har. Att världen är globaliserad är en idé och en föreställning om hur verkligheten är beskaffad. Och utifrån föreställningar handlar människor (Hay 2002).

Tecken på att denna nya verklighetsuppfattning gjort sitt intrång kom i början av 1990-talet när man från politiskt håll började påpeka att Sverige inte längre kunde hålla sig utanför världssamfundet. Världen hade förändrats och för att Sverige skulle kunna förbli självständigt var politiken tvungen att anpassas till omvärlden. Man ändrade växelkurssystem och började planera för ett svenskt EU-medlemskap (Lewin 2002:394ff). 1995 gick man med i EU Och allt eftersom den Europeiska Unionen har utvecklats och utökats har fler områden flyttats och blivit trans – eller övernationella, så även delar av den svenska migrationspolitiken (Spång 2006:10). Det har också bildats ett svenskt globaliseringsråd, vars uppgift är att diskutera och undersöka hur globaliseringen påverkar Sverige. Man har bland annat tittat specifikt på migrations i det globaliserade tidevarvet.

Den rådande uppfattningen verkar vara att det nya världsläget föranleder att man samarbetar mellan stater då en enskild stat inte har den makt och det inflytande som krävs för att hantera exempelvis migrationsfrågor. Från svenskt håll betonar man vikten av att man måste anpassa politiken till omvärlden (Demker 1999:100) Sverige och den svenska staten uppfattas inte längre som autonom utan man är en del av omvärlden. I utredningen (SOU 2005:50 s.217) understryker man att världen blir allt mer internationaliserad och att migrationen med all sannolikhet kommer att fortsätta att öka (SOU 2005:50 s.217).

Utifrån detta blir det fullt möjligt att förstå och förklara den svenska statens förändrade migrationspolitik. De bistra demografiska framtidsutsikterna tillsammans med det faktum att världen är globaliserad gör att man kan placera in policyförändringen i sin kontext. Sverige är dessutom till skillnad från 40 år sedan ett heterogent samhälle där svenska medborgare kan spåra sitt ursprung till hela världen. Bilden av vad Sverige är för något är inte längre lika grundad i det etniska ursprunget, åtminstone inte

policymässigt. De senaste årtiondens invandring måste i stort betraktas som ett nytt fenomen, om så bara på grund av dess omfattning. Integrationen av cirka en miljon människor med ett annorlunda språk och kultur måste betraktas som relativt unikt i Sveriges historia. Det är kanske på sin plats att ställa frågan om vi börjar närma oss en normalisering av immigration? Dagens Sverige består av en allt mer heterogen befolkning och invandring har helt enkelt blivit en naturlig beståndsdel i det samtida globaliserade Sverige. Att ge permanent uppehållstillstånd till en utomeuropé är inte kontroversiellt, i synnerhet inte när det rör som om arbetstagare.

Det nya lagförslaget är i huvudsak arbetsmarknadspolitiskt i sitt syfte. Det som skiljer 2008 lagstiftning från 60-talets är framförallt att man nu man uppfattar behovet av att förändra lagstiftningen som mer eller mindre permanent. Arbetskraftinvandringen på 60-talet var som nämnts ovan uppfattad som konjunkturrellt betingat, och initialt var det inte tänkt att invandringen skulle bli permanent. I det här lagförslaget gör man istället uppskattningar på hur många som kan tänkas stanna mer än ett par år och på så vis vara en tillgång till samhället. Det förekommer spekulativa nationalekonomiska beräkningar av ålder, inkomst och kostnad för de som skulle invandra under den nya policyn (SOU 2006:87 s.215-259). Man beräknar vilka positiva effekter en teoretisk grupp med yngre arbetsföra individer skulle ha på den svenska välfärdsstaten. Man betraktar i lagförslaget migration som en ekonomisk faktor som Sverige måste utnyttja för att kunna ”möta både dagens och framtiden utmaningar på arbetsmarknaden” (Billström DN 27/03/08).

Även om det nya lagförslaget är en tydlig liberalisering av den svenska migrationspolitiken är jag tveksam till om man kan tillskriva det några solidariska förtecken. Snarare är det ett i högsta grad strategiskt dokument som möjliggör ett selektivt urval av immigranter. Vi må leva i en globaliserad verklighet men det innebär inte att den svenska staten släpper på kontrollen. Föreställningen om hur världen är beskaffad har förändrats och den svenska staten anpassar sin politik till de förutsättningar man bedömer existerar. Den fundamentala princip som styr statens handlingar ligger fast, men är anpassade till en ny verklighet.

2.4 Slutkommentar

Jag har i den här uppsatsen presenterat en tes som går ut på att det är möjligt att förstå att förändringar i policy uppstår som en konsekvens av att föreställningar om hur verkligheten är beskaffad förändras. Där jag har visat att om man utgår från att föreställningarna dels av vad Sverige är för något, dels hur Sverige förhåller sig till omvärlden är det som formar politiken så är det fullt möjligt att kontextualisera och förstå den svenska migrationspolitiken. På så vis blir statens agerande också rationellt, om än kanske inte alltid försvarbart.

Vi har sett stora förändringar under det senaste halvsekle. Med tanke på hur mycket som har hänt under den perioden är det kanske inte så konstigt att vi ser på världen annorlunda idag. Vi har inom kort en migrationslagstiftning som syftar till att underlätta arbetskraftinvandring till Sverige. Jag tror personligen att detta beslut är ett av de viktigare i modern tid, då jag uppfattar invandrarfrågan som en av de viktigaste frågorna som finns på agendan för tillfället. Morgondagens Sverige formas idag är en plattityd så god som någon, men jag tror att det finns en viss relevans i påståendet. I SOU 2005:50 s.36 skriver man: ”Hur invandringen, såväl positivt som negativt, påverkar samhällsekonomin är en faktor som styr hur allmänheten ser på ökad invandring”. Förhoppningsvis kommer denna lagstiftning leda till föreställningen att immigration är något positivt för Sverige.

3 Referenser

Böcker och artiklar

Beckman, Ludvig, 2005. Grundbok i Idéanalys. Stockholm, Santérus förlag.

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (ed), 2005. Textens Mening och Makt. Lund Studentlitteratur.

Catomeris, Christian. 2004. Det ohyggliga arvet. Uddevalla, Ordfront.

Demker, Marie, 1999. Ingenmansland. Lund, Studentlitteratur

Esaiasson, Peter (1993). ”Litteraturgranskningar av ’Folkhemskapitalismen...’”. 1993, Statsvetenskaplig tidskrift

Schmidt, Vivian i Hay, Colin & Lister, Michael & Marsh, David (ed), 2006. The State – theories and issues. New York, Palgrave Macmillian.

Hay, Colin, 2002. Political Analysis – A critical introduction. New York, Palgrave Macmillian.

Immergut, Ellen M. & Anderson, Karen M. (2008), ”*Historical Institutionalism and West European Politics*”, West European Politics, Vol.31, Nos. 1-2, 345-369.

Lewin, Leif, 2002. Ideologi och Strategi – Svensk politik under 130 år. 5:e upplagan, Norstedts Juridik AB, Lund.

Lundh, Christer & Ohlsson, 1999. Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring. Kristianstad, SNS Förlag.

Nationalencyklopedins ordbok. 1996. Bra Böckers Ordförlag.

Orcalli, Gabriella (2006), ”*Constitutional choice and European immigration*”. Publicerat online 05/11/06.

Reich, Simon (2000) ”*The four faces of Institutionalism*”, Governace: An International Journal of Policy and Administration vol.13 no.4 (2000)

Sabatier, Paul (ed), 2007. Theories of the Policy Process. Westview Press.

Spång, Mikael, 2006. Europeisering av svensk invandringspolitik. Malmö University. Malmö.

Wight, Colin (2004). *State Agency: social actions without human activity?*”, Review of international Studies, (2004), 30, 269-280.

Statliga Dokument

Ds 2007:27

SOU 1967:18

SOU 1991:1

SOU 1995:75

SOU 2005:50

SOU 2006:87

Globaliseringsrådet (2008-02-26) ”Behöver Sverige invandrad arbetskraft?”, Utbildningsdepartementet.

Lagrådsremiss 2007:55

Tidningsartiklar

”Vi lättar på reglerna för arbetskraftinvandringen” DN 2008-03-27

”Flyktingdebatten präglas av skenhelighet och onska”
LUM (Lunds Universitets Magasin) 2008-05-27