

## Skandinavisk invandringspolitik och välfärd

**Grete Brochmann, & Anniken Hagelund: Velferdens grenser. Innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945–2010. Universitetsforlaget, Oslo. 392 s. ISBN 9788215016177**

Boken *Velferdens grenser* presenterar invandringspolitiken och dess förhållande till välfärdsstatspolitiken i Danmark, Norge och Sverige sedan efterkrigstiden och fram till idag. Boken är en produkt av ett nordiskt forskningsprojekt där det ingått både sociologer, statsvetare och historiker från de tre länderna. Grete Brochmann och Anniken Hagelund från Norge initierade projektet som senare inbjöd forskarna Karin Borevi från Sverige samt Klaus Petersen och Heidi Vad Jønsson från Danmark. I boken ingår kapitel av respektive forskare skrivet på respektive skandinaviska språk. Boken är trots sitt dansk-norsk-svenska fokus viktig också från ett finländskt perspektiv. De diskussioner som vi haft de senaste åren kring invandringspolitiken i Finland är inte så unika som vi kanske tror här i landet. Det finns betydande likheter mellan alla nordiska länder och de har alla mycket att lära av erfarenheterna av invandringspolitiken i grannländerna.

Den nordiska välfärdsstatsmodellen erbjuder i boken den bakgrund som invandringspolitiken speglas emot. Den nordiska modellen är på många sätt unik och skiljer sig ännu idag på avgörande sätt från politiken i andra län-

der. Invandringen relaterar till den nordiska välfärdspolitiken på många olika, och inte helt okomplicerade sätt. En välfärdspolitik grundad på universalism har varit en central del av nationsbygget, den nationella identiteten och de ekonomiska framgångarna i Norden. Välfärden måste i en nordisk välfärdsstat nå ut till och omfatta alla medlemmar av samhället. I de flesta nordiska länderna har det därför setts som en fundamental målsättning att integrera invandrare i samhället på lika villkor med den övriga befolkningen. Under efterkrigstiden har invandringen i de tre berörda länderna tidigare främst omfattat arbetskraftsinvandring. Lika villkor på arbetsmarknaden och en betoning på arbetsmarknadspolitik kännetecknade därför länge den nordiska invandringspolitiken. På 1980- och 1990-talet ersattes dock arbetskraftsinvandringen av den tidvis numerärt relativt stora humanitära invandringen och flyktinginvandringen, vilket ledde till nya utmaningar för välfärdsstatens strukturer och härmed även nya typer av politiska diskussioner och program.

Sverige har ofta upplevts som en föregångare inom invandringspolitiken i Norden. Karin Borevis

presentation av den svenska politiken pekar både på stabiliteten över tid i integrationspolitikens grunder, men även på de förändringar som påkallats på grund av förändrade yttre omständigheter. I Sverige har invandringen och mottagningen av invandrare till stor del skötts av arbetsmarknaden och dess aktörer. Förutom arbetsgivarnas aktiva rekrytering av arbetare har även de svenska fackförningarna spelat en avgörande roll för utformandet av invandringspolitiken. Denna så kallade "arbetslinje" i invandringspolitiken i Sverige har på många sätt underlättat integrationen av invandrare i det svenska samhället. Intressant är även att som finländsk läsare få en närmare inblick i den svenska "mångkulturella" politiken. De facto har Sverige aldrig haft en utpräglad mångkulturell politik, trots att man ofta har den bilden av landet. De retoriska beslut om mångfald som på 1970-talet godkändes i Sveriges riksdag hade till stor del sin grund i att man från Finland (!) efterlyst en aktivare politik för att stöda de finländska invandrarna. Enligt Borevi frångick man dock bara något år senare en mångkulturell politik genom de konkreta politiska beslut som gjordes om integrationspolitiken.

Det finns i boken också många andra ur en finländsk synvinkel intressanta teman i boken. Kort kan här nämnas likheterna med Finland ifråga om migrationshistoria i Norge, betydelsen av kommunernas självstyre i Norge, samt den ”invandringskritiska” debatten i Danmark.

Bokens genomgående tema är dock relationen mellan invandringen och den generella nordiska välfärdsstatspolitiken. Fram till 1980-talet debatterades invandringspolitiken i alla länder ofta i termer av rättigheter för invandrare. Integrationen av invandrare befrämjades av lika rättigheter för invandrare. Situationen ändras dock genom arbetsmarknadens förändring på 1980-talet. Invandringen av arbetskraft ersätts av en allt större flyktinginvandring, framförallt under 1990-talet. Integrationspolitiken ersätts härmed av flyktingpolitiken. Fokus inom de politiska debatterna flyttas samtidigt ofta från en betoning på rättigheter till en betoning på skyldigheter. Eftersom en integration på arbetsmarknaden blir allt svårare börjar man även fråga sig vilka gränser välfärden kan ha, både ifråga om en numerär begränsning av invandringen och ifråga om en begränsning av sociala rättigheter bland nyanlända invandrare och flyktingar.

Särskilt den senare frågan om en begränsning av de sociala rättigheterna är problematisk i en traditionell nordisk välfärdspolitik som bygger på universalism. En betoning på särskilda *krav* på invandrare för att erhålla sociala rättigheter, ekonomiska förmåner

och medborgarskap börjar under senare år allt mera figurera både i politisk debatt och inom konkret politik. Det nya och problematiska för välfärdspolitiken är att invandrare ibland t.o.m. kan anses ha färre rättigheter och fler skyldigheter än den övriga befolkningen. Några konkreta exempel kan här ges. I alla de nordiska länderna har man på senare tid diskuterat rätten för äldre anhöriga att få uppehållstillstånd och vilka krav som kan ställas i dessa fall. De i Finland uppmärksammade fallen med mormödrar som nekats uppehållstillstånd har klara paralleller till debatten i andra nordiska länder. I Danmark och Norge har man gått in för en möjlighet att som villkor för uppehållstillstånd kräva att anhöriga till äldre invandare ekonomiskt kan stå för deras försörjning. I Sverige har man dock ansett att man inte juridiskt kan förutsätta en försörjningsplikt, eftersom ingen i Sverige är ekonomiskt ansvarig för vuxna anhöriga. Frågan är alltså om man juridiskt kan ställa andra krav på invandres anhöriga än på den övriga befolkningen. Ifråga om rättigheter finns ännu mera uppenbara exempel på hur invandrare och den övriga befolkningen kan särskiljas inom välfärdspolitiken. I alla nordiska länder, inklusive Finland, har man gått in för att begränsa asylsökares rätt till sociala förmåner. Till exempel utkomststödet är betydligt lägre för asylsökare än för den övriga befolkningen, och t.ex. barns rätt till skolgång gäller inte på samma sätt för asylsökares barn. Boken *Velferdens gränser* pekar på hur oli-

ka krav, kontrollåtgärder och begränsningar av rättigheter blivit en allt mera markant del av invandrings- och integrationspolitiken i de nordiska länderna. I dessa frågor finns stora tematiska likheter i samhällsdebatten i alla länderna.

En aktuell fråga för alla nordiska samhällen är hur den nordiska modellen, som traditionellt omfattar universella lika rättigheter för hela befolkningen, passar ihop med invandringsdebattens allt större fokus på särskilda krav och skyldigheter för invandrare. Samtidigt finns det en allmän uppfattning om att välfärdsstaten nått sina ekonomiska och politiska gränser. Som läsare börjar man fundera på frågan om vad som finns kvar av den nordiska universella välfärdsstatsmodellen om den de facto inte längre är ”universell” och möjligheterna att ge ”välfärd” är begränsad.

Denna bok pekar på det centrala faktum att invandringspolitik inte kan drivas som en separat politik utan hänsyn till andra samhällsområden. Invandring aktualiserar alltid fundamentala frågor om samhällets uppbyggnad och invandringspolitiken måste därför vara anpassad till samhällets övriga institutionella arrangemang. Detta är därför en viktig bok som i framtiden kan utgöra en central referens inom nordiska debatter om välfärd. I Finland är det idag vanligt att ha mycket åsikter om invandring, och denna bok borde läsas av alla som vill säga någonting vettigt om invandringspolitik.

*Östen Wahlbeck*