

# Får utformningen av migrationspolitiken konsekvenser för andra länder?

Cristina Bratu

Matz Dahlberg

Mattias Engdahl

Till Nikolka



# Får utformningen av migrationspolitiken konsekvenser för andra länder?<sup>a</sup>

av

Cristina Bratu<sup>b</sup>, Matz Dahlberg<sup>c</sup>, Mattias Engdahl<sup>d</sup> och Till Nikolka<sup>e</sup>

2018-09-28

## Sammanfattning

Migrationspolitiken i ett land kan påverka migrationen till ett annat. Vi studerar effekterna av strängare regler för familjeåterförening i Danmark 2002. Skärpningen gjorde det betydligt svårare för den danska befolkningen att återförenas med eller bilda par med tredjelandsmedborgare. Vi undersöker om detta innebar att delar av den danska befolkningen valde att flytta utomlands för att möjliggöra en återförening. För danska medborgare var en återförening möjlig i, bland annat, Sverige som vid tillfället hade ett mer generöst regelverk. Vi visar att utvandringen av danska medborgare med utländsk bakgrund ökade kraftigt som en konsekvens av reformen, att majoriteten av de som utvandrade bosatte sig i Sverige, och att återvandringen till Danmark, efter att återföreningen hade ägt rum, var betydande. Rapportens resultat ger stöd för att utformningen av migrationspolitiken i ett land påverkar invandringen till andra länder, en slutsats som är av relevans för den pågående debatten om harmonisering av migrationspolitiken inom Europeiska unionen.

---

<sup>a</sup> Vi är tacksamma för kommentarer från Olof Åslund, Linna Martén, Karl-Oskar Lindgren, Matti Sarvimäki, Michaela Slotwinski, seminariedeltagare på IFAU, CEMIR Junior Economist Workshop on Migration Research, CESifo Area Conference on Public Sector Economics, U4 Conference on migration research i Uppsala, Workshop on Political Economics and Political Economy i Helsingfors och UCFS.

<sup>b</sup> Uppsala universitet, UCLS och UCFS, [cristina.bratu@nek.uu.se](mailto:cristina.bratu@nek.uu.se).

<sup>c</sup> IFAU, Uppsala universitet, CESifo, IEB, VATT, UCFS och UCLS, [matz.dahlberg@ibf.uu.se](mailto:matz.dahlberg@ibf.uu.se).

<sup>d</sup> IFAU och UCLS, [mattias.engdahl@ifau.uu.se](mailto:mattias.engdahl@ifau.uu.se)

<sup>e</sup> Ifo Institute, [nikolka@ifo.de](mailto:nikolka@ifo.de)

## Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Regler för familjeåterförening och effekter på migrationsbeslut.....	6
2.1	Hårdare regler för familjeåterförening i Danmark 2002.....	6
2.2	Beslutet att flytta utomlands för familjeåterförening och möjligheten att återförenas i Sverige.....	8
3	Ökade utvandringen från Danmark som en konsekvens av regelförändringarna 2002?.....	9
3.1	Vilka grupper påverkades av den danska reformen och hur fångar vi effekterna av de förändrade reglerna?.....	10
3.2	Utvandringen från Danmark ökade som en konsekvens av reformen.....	12
4	Hur påverkade regelförändringarna invandringen till Sverige? .....	14
4.1	Hur identifierar vi de par som återförenades i Sverige som en konsekvens av den danska reformen?.....	14
4.2	Invandringen till Sverige ökade som en konsekvens av reformen.....	16
4.3	Omfattande återflytt till Danmark efter återföreningen i Sverige.....	19
5	Sammanfattning.....	21
	Referenser .....	23

# 1 Inledning

Skillnader i utformningen av migrationspolitiken mellan EU:s medlemsländer har lett till en diskussion om huruvida regler för invandring bör fastställas på europeisk eller på nationell nivå. I samband med den kraftiga ökningen av asylsökande hösten 2015, då invandringen till Europa nådde historiskt höga nivåer, blev frågan en av de viktigaste på den europeiska policyagendan. Fördelningen av de som sökte asyl var långt ifrån jämn inom unionen vilket väckte frågan om migrationspolitiken inom EU borde harmoniseras för att på så vis få till stånd en jämnare fördelning av asylsökande (och efterföljande anhöriga) (Trauner 2016). Två av huvudfrågorna i debatten är:

- (i) påverkar utformningen av den nationella migrationspolitiken, till exempel möjligheten att få permanent uppehållstillstånd, vilket land asylsökande och andra migranter söker sig till? Och
- (ii) påverkar förändrade villkor efter invandringstillfället, till exempel hårdare krav för familjeåterförening, sannolikheten att invandrade blir kvar i invandringslandet?

Den första frågan har fått stor uppmärksamhet i den politiska och mediala diskussionen, men förvånande lite är känt om migrationspolitikens faktiska effekter på fördelningen av asylsökande och grupper av invandrade. Med undantag för Andersson och Jutvik (2018) lider samtliga studier (som vi känner till) av problemet att fördelningen av invandrade mellan länder inte är slumpmässig. Detta innebär att det är svårt att uttala sig om det är den förda politiken som påverkar fördelningen av bland annat asylsökande mellan länder, eller om det är omfattningen av invandringen i sig som påverkar den förda politiken.<sup>1</sup>

Angående den andra frågan finns det, så vitt vi vet, ingen kausal evidens överhuvudtaget. Med hjälp av denna rapport hoppas vi fylla en del av detta tomrum och rapportens syfte är följaktligen att undersöka om det finns stöd för att förändrade villkor för invandring i ett EU-land ökar den redan befintliga befolkningens benägenhet att utvandra till andra EU-länder.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Se bland annat Böcker och Havinga (1998), Brekke, Røed, och Schöne (2017), Barthel och Neumayer (2015), Hatton (2004; 2009), Ortega och Peri (2009) and Neumayer (2004). Andersson och Jutvik (2018) löser detta problem genom att studera konsekvenserna av övergången från temporära till permanenta uppehållstillstånd i Sverige i september 2013 för asylsökande syrier. De finner dels att regeländringen innebar att fler asylsökande syrier sökte sig till Sverige på kort sikt (och färre på lite längre sikt), och dels att mönstret i Sverige var högt korrelerat med mönstret för asylsökande syrier i Tyskland; färre sökte asyl i Tyskland på kort sikt och fler på lång sikt (Sverige och Tyskland är de länder som tar emot majoriteten av asylsökande syrier i Europa).

<sup>2</sup> Denna rapport är en sammanfattning av den engelska forskningsrapporten "Spillover effects of stricter immigration policies", IFAU Working Paper 2018:13.

För att besvara frågan utvärderar vi effekterna av en reform av migrationspolitiken som genomfördes 2002 i Danmark och som innebar att det blev betydligt svårare för familjer att återförenas. Bland annat introducerades en åldersgräns för familjeåterförening, vilken innebar att för de yngre än 24 år var det inte längre möjligt att återförenas i Danmark överhuvudtaget. Krav ställdes även på att de par som ansökte om återförening i Danmark hade en starkare anknytning till Danmark än till något annat land.<sup>3</sup> Det senare kravet, tillsammans med ytterligare restriktioner, innebar att möjligheterna till återförening även för de som var äldre än 24 år kraftigt begränsades. Det är därmed tänkbart att en andel av de som påverkades valde att flytta utomlands för att möjliggöra en återförening.<sup>4</sup> Efter en flytt till, till exempel, Sverige är det möjligt att ansöka om återförening med en partner från tredje land enligt det svenska regelverket för återförening, EU-regler eller EU:s familjeåterföreningsdirektiv (som Danmark har undantag från). Reglerna för familjeåterförening i Sverige var vid tidpunkten för den danska reformen mer generösa än de danska reglerna.

Förutom frågan om strängare migrationspolitik i ett land påverkar utvandringen till andra länder, vill vi också veta om de som utvandrade från Danmark lämnar landet för gott eller om de återvände i ett senare skede. Denna aspekt är av betydelse för utvärderingen av de långsiktiga effekterna av den förändrade politiken, dvs. om de som flyttade till ett annat land för att möjliggöra en återförening blir kvar där eller inte. Efter återförening i ett annat EU-land är det nämligen möjligt för de återförenade paren att flytta till Danmark.

För att kunna besvara de ställda frågorna utnyttjar vi såväl danska som svenska registerdata. I den första delen av vår analys, som bygger på danska data, visar vi att utvandringsfrekvensen bland danska medborgare med utländsk bakgrund ökade kraftigt efter införandet av de nya reglerna.<sup>5</sup> Däremot påverkades inte gruppen danska medborgare som helhet. Det helt dominerande utvandringslandet var Sverige. Att väldigt få flyttade till Tyskland, trots den geografiska närheten, beror sannolikt på att det var svårare att få tillstånd för familjeåterförening där (vilket inskärper att de förväntade effekterna av en förändrad migrationspolitik måste relateras till andra länders regelverk).

---

<sup>3</sup> När vi använder begreppet familjeåterförening avser vi både möjligheten att få tillstånd för återförening av redan etablerade par och för formerandet av nya par.

<sup>4</sup> Schmidt et al. (2009) beskriver olika aspekter av reformen och dess konsekvenser i en mycket omfattande och läsvärd rapport. Till skillnad från vår studie som har en kausal ansats, dvs. vi har som målsättning att förklara vilka effekter den danska reformen hade för bland annat utvandringen till Sverige, är den danska studien rent deskriptiv.

<sup>5</sup> Vi fokuserar på danska medborgare eftersom de fritt kan bosätta sig i andra EU-länder. Regelverket diskuteras mer utförligt i avsnitt 2.

Våra resultat visar även att majoriteten av de som flyttade till Sverige var bosatta på Själland och att de efter flytten i hög utsträckning bosatte sig i västra Skåne.

I den andra delen av analysen identifierar vi, via svenska registerdata, de par som återförenades i Sverige till följd av reformen. Vi kan därmed bekräfta det mönster som vi ser i de danska data, dvs. att invandringen till Sverige ökade som en konsekvens av reformen i Danmark 2002. Den relativa ökningen är kraftig, huvudsakligen av det skälet att innan reformen invandrade mycket få individer med koppling till Danmark för att återförenas i Sverige. I absoluta tal ser vi en ökning från nära noll till 600–700 individer per år.<sup>6</sup> Vi kan även utesluta alternativa förklaringar till den ökade invandringen. Till exempel visar vi att öppnandet av Öresundsbron två år före reformen inte kan förklara den ökade invandringen eller att det hände något annat i Sverige, till exempel en reform som gjorde Sverige särskilt attraktivt för par som vill återförenas, under den studerade tidsperioden.

Intressant är också att vi kan undersöka om de par som bildades i Sverige som en konsekvens av reformen blir kvar i Sverige eller om de väljer att flytta utomlands efter det att återföreningen har ägt rum. Vi visar att en signifikant andel av individerna som kom till Sverige för familjeåterförening lämnade landet igen; inom två (åtta) år hade omkring 20 (50) procent lämnat Sverige. Den absoluta majoriteten av de som emigrerade flyttade till Danmark. Sammantaget ger våra resultat stöd för att förändringar av migrationspolitiken i ett land kan påverka migrationen till och från andra länder.

---

<sup>6</sup> Detta kan jämföras med den totala invandringen till Sverige som uppgick till cirka 64 000 individer år 2002 (året då reformen ägde rum).

## 2 Regler för familjeåterförening och effekter på migrationsbeslut

I det här avsnittet beskriver vi de regler för familjeåterförening som gällde i Danmark före och efter reformen 2002, det regelverk som reglerar möjligheten att återförenas i Sverige och argument kring varför Sverige är ett attraktivt land att bosätta sig i för danska medborgare som vill återförenas med tredjelandsmedborgare.

### 2.1 Hårdare regler för familjeåterförening i Danmark 2002

Rätten till familjeåterförening i Danmark regleras till fullo på nationell nivå till skillnad från de flesta EU-länder.<sup>7</sup> Detta innebär, bland annat, att Danmark inte är skyldiga att följa EU:s familjeåterföreningsdirektiv som fastställer villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare bosatta inom EU.<sup>8</sup> För att kunna återförenas med en partner från tredjeland, innan reformen 2002, krävdes att den danske partnern antingen var dansk eller nordisk medborgare, flykting, eller en utländsk medborgare bosatt i Danmark sedan minst tre år tillbaka, att äktenskapet var giltigt enligt dansk lag, dvs. att både partners måste ha fyllt 18 år då giftermålet ägde rum och att äktenskapet måste ha ingåtts frivilligt (se t.ex. Skyt Nielsen et al., 2007). Efter reformen, som annonserades i januari 2002 och som implementerades i juni samma år, infördes, utöver de tidigare gällande reglerna, följande regler:

- Båda partners måste vara minst 24 år.
- De måste ha närmare anknytning till Danmark än till något annat land.
- Den danske partnern måste kunna försörja den utländska partnern.
- Den danske partnern får inte ha mottagit ekonomiskt bistånd under det senaste året.
- En bankgaranti på 50 000 danska kronor måste tillhandahållas.
- Den gemensamma bostaden måste uppfylla särskilda krav.

---

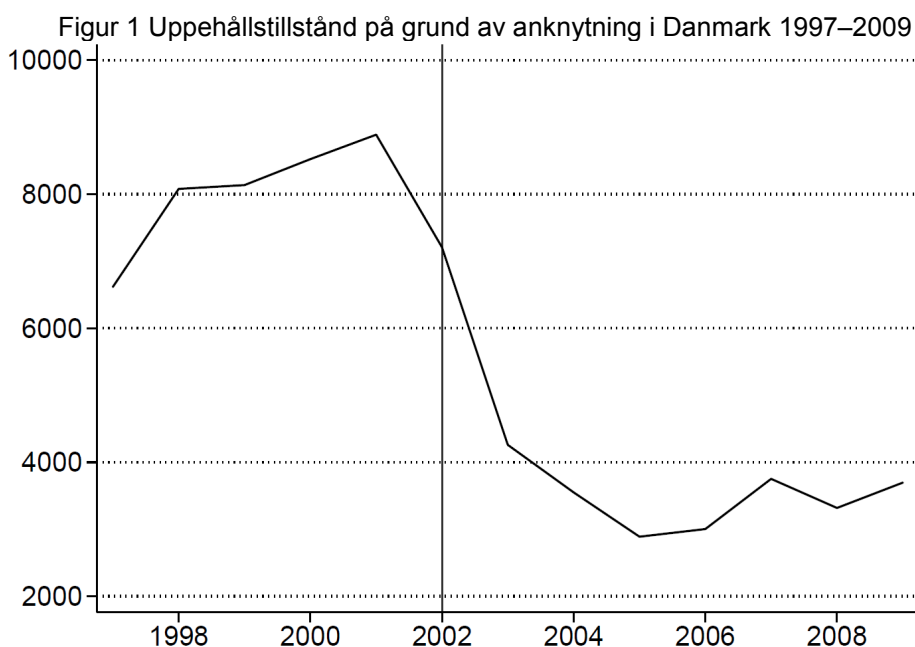
<sup>7</sup> Gemensamma regler för invandring gäller i 25 av 28 medlemsländer inom. Danmark är ett av tre länder som har undantag från EU:s gemensamma regelverk. Det danska undantaget innefattar regler som rör invandring, viseringar och regler för asyl.

<sup>8</sup> Det enda undantaget är danska medborgare som utövat sin rörelsefrihet inom EU (dvs. flyttat inom EU); de omfattas av EU:s gemensamma regler för familjeåterförening (se Van den Broucke et al., 2016, för fler detaljer).



Det officiella målet med reformen var att förhindra tvångsäktenskap och arrangerade äktenskap (Regeringen 2003) men reformen har även tolkats som ett försök att minska invandringen från tredjeländ (Skyt Nielsen et al., 2007).<sup>9</sup>

Från beskrivningen av reformen 2002 är det tydligt att det blev avsevärt mycket svårare att återförenas med en partner i Danmark. En indikation på att reformen hade en faktisk effekt ges av Figur 1.<sup>10</sup> Figuren visar antalet uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening som har beviljats i Danmark mellan 1997 och 2009 och pekar på att reformen hade avsedd effekt på både kort och lång sikt.



Källa: Danmarks statistik

<sup>9</sup> Samma år introducerades även ”Starthjælp” i Danmark. Programmet riktar sig till alla individer (invandrare och danska medborgare som återvänder från utlandet) som inte varit bosatta i Danmark sju av de senaste åtta åren. Ersättningen till de som invandrat minskade med cirka 35 procent i samband med denna reform.

<sup>10</sup> Regeländringar av mindre betydelse gällande familjeåterförening har ägt rum även efter 2002 (se Bratu et al. 2018).

## 2.2 Beslutet att flytta utomlands för familjeåterförening och möjligheten att återförenas i Sverige

Det faktum att det blev betydligt svårare att återförenas med en partner i Danmark efter 2002 har sannolikt inneburit att delar av den danska befolkningen har flyttat utomlands för att möjliggöra en återförening med tredjelandsmedborgare (något som vi systematiskt undersöker i de efterföljande avsnitten och som även har påvisats av Schmidt et al. 2009). Flera argument talar för att Sverige är en attraktiv destination för dem som vill återförenas, både vad gäller reglerna för familjeåterförening och geografisk närhet.

Två rättsliga ramverk reglerar möjligheten till familjeåterförening i Sverige. Sedan 1954 har nordiska medborgare (inklusive danska medborgare), genom instiftandet av den gemensamma nordiska arbetsmarknaden, rätten att bosätta sig och arbeta i de nordiska länderna utan tillstånd. Denna rätt innebär att en dansk medborgare som flyttar till Sverige och önskar återförenas med en tredjelandsmedborgare kan göra det i enlighet med svenska regler. Partners från tredjeland kan ansöka om tillstånd för familjeåterförening i Sverige givet att paret tidigare har levt tillsammans utomlands. Om så inte är fallet krävs att ansökan skickas in från tredjeland innan tillstånd kan beviljas. När de danska reglerna för familjeåterförening började gälla i juni 2002 fanns inga krav i den svenska lagstiftningen på försörjningsplikt, bostadens storlek eller vistelsetid i Sverige. De enda kraven för beviljandet av familjeåterförening var att båda partners måste ha fyllt 18 år och att förhållandet bedöms vara genuint (Pascouau et al., 2011).<sup>11</sup>

Det andra ramverket som kan åberopas vid familjeåterförening i Sverige är EU:s regler för familjeåterförening. Danska medborgare som har utnyttjat den fria rörligheten inom EU (dvs. har flyttat till Sverige) kan ansöka om familjeåterförening enligt detta regelverk. Om en EU-medborgare arbetar i ett annat EU-land har deras partner (och barn) från tredjeland rätt att bosätta sig där.<sup>12</sup> För personer som fått uppehållstillstånd inom ett EU land är familjeåterförening möjligt i enlighet med EU:s familjeåterföreningsdirektiv (Rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening).

---

<sup>11</sup> Ett försörjningskrav för familjeåterförening infördes 2010 men flera undantag gällde fram till och med införandet av Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige 2016.

<sup>12</sup> Speciella regler gäller för pensionärer och studenter. Ytterligare en skillnad mellan de svenska reglerna för familjeåterförening och EU-reglerna är att en återförening enbart enligt EU:s regelverk enbart kan äga rum mellan individer som är gifta eller har registrerade partnerskap. Det svenska regelverket tillåter även återförening av par som avser att gifta sig eller leva tillsammans.

Efter att återföreningen har ägt rum i Sverige, i enlighet med den fria rörligheten inom EU, kan den danska partnern återvända till Danmark med sin partner från tredjeländ oavsett om återföreningen har beviljats i enlighet med svenska regler eller EU-regler.

Utöver den juridiska möjligheten att återförenas i Sverige är även Sverige ett av två länder som har gränsförbindelser med Danmark (det andra är Tyskland). Transportmöjligheterna mellan västra Skåne och Själland är dessutom välutbyggda. Innan Öresundsbron öppnade år 2000 var färjetrafiken mellan Malmö och Köpenham/Dragör omfattande och likaså den mellan Helsingborg och Helsingör. De korta avstånden mellan västra Skåne och Själland innebär att det är möjligt att bo på ena sidan av Öresund och arbeta på andra sidan. Det korta avståndet innebär även att kostnaderna för en flytt är relativt begränsade (till exempel kostnaderna för att transportera ett bohag). Närheten innebär även att det är lätt att hålla kontakten med (eller träffa) vänner och släktingar på den andra sidan av gränsen. Dessutom är de språkliga och kulturella likheterna mellan Danmark och Sverige betydande, vilket bland annat innebär att danska normalt förstås i södra Sverige och att integrationen i det svenska samhället bör vara relativt problematiskt.<sup>13</sup>

### **3 Ökade utvandringen från Danmark som en konsekvens av regelförändringarna 2002?**

I det här avsnittet undersöker vi om de skärpta reglerna för familjeåterförening i Danmark 2002 påverkade utvandringen från Danmark. Avsnitt 3.1 beskriver de data som vi använder oss av i analysen, förklarar vilka individer som påverkades av reformen och tillhandahåller några beskrivningar som pekar på att reformen orsakade en utflyttning från Danmark. I avsnitt 3.2 följer en formell statistisk analys som tydligt visar att reformen påverkade utvandring från Danmark och att Sverige tog emot majoriteten av de som valde att utvandra.

---

<sup>13</sup> Danska medborgare som flyttar till Tyskland kan återförenas med en partner i enlighet med EU-regler. För varaktig bosättning i Tyskland (precis som i övriga EU-länder) krävs dock att den som invandrar i normalfallet arbetar eller studerar. Detta krav gäller inte för nordiska medborgare som fritt kan bosätta sig i andra nordiska länder. Detta innebär att Tyskland troligen inte utgjorde ett lika attraktivt alternativ för familjeåterförening; vår analys visar även att det var mycket få, om ens några, som reagerade på reformen i Danmark genom att emigrera till Tyskland. Tredjelandsmedborgare i Danmark som flyttar till Tyskland (om möjligt) kan återförenas i enlighet med EU:s familjeåterföreningsdirektiv. Denna grupps rörlighet är dock begränsad vilket vi även återkommer till nedan. För en mer utförligare diskussion, se även Bratu et al. (2018).

### 3.1 Vilka grupper påverkades av den danska reformen och hur fångar vi effekterna av de förändrade reglerna?

För att analysera hur åtstramningen av reglerna för familjeåterförening i Danmark påverkade utvandringen till bland annat Sverige utnyttjar vi danska registerdata som inkluderar hela befolkningen 1995–2009. Data kommer från Danmarks statistik och inkluderar information om enskilda individers socioekonomiska egenskaper (såsom kön, ålder, födelseland, medborgarskap, bostadsort, förekomsten av barn i hushållet och äktenskapsstatus) och uppgifter om migration (datum då invandring (utvandring) ägde rum och invandringsland (utvandringsland)). Familjeåterförening i Danmark regleras på nationell nivå och för att återförenas med en tredjelandsmedborgare efter reformen 2002 måste den danske partnern uppfylla de krav som vi beskrev i avsnitt 2.<sup>14</sup> För en individ som inte uppfyller kraven kvarstår två möjligheter (givet att hon eller han har som målsättning att återförenas med en partner):

- att avstå från en återförening eller
- att flytta utomlands för att möjliggöra en återförening.

För att undersöka hur vanligt det är att individer väljer det senare alternativet krävs att vi definierar gruppen som påverkades av reformen och en relevant jämförelsegrupp. I analysen som följer fokuserar vi på individer som är minst 18 år gamla och som är danska medborgare (vilket inkluderar både individer födda i Danmark och invandrade som har blivit danska medborgare). Anledningen till att vi fokuserar på danska medborgare är att de kan utnyttja den fria rörligheten inom Norden och EU och därmed fritt kan bosätta sig i andra EU-länder.<sup>15</sup>

Vi definierar danska medborgare utan partner, dvs. de som inte är gifta eller bor tillsammans med en partner som påverkades av reformen eftersom de potentiellt sett skulle kunna bilda par med en tredjelandsmedborgare. Som jämförelsegrupp använder vi danska medborgare som är antingen gifta eller sammanboende med en tredjelandsmedborgare. Detta innebär att

---

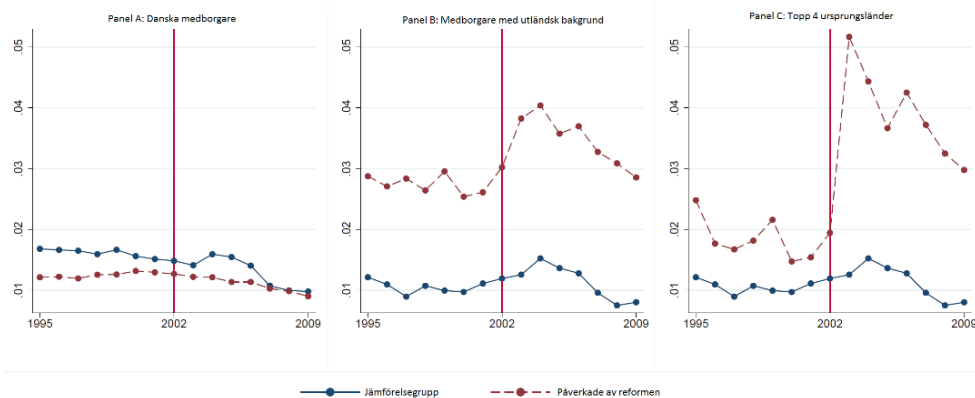
<sup>14</sup> EU-medborgare som har utövat den fria rörligheten inom EU, dvs. har flyttat från ett EU-land till Danmark, omfattas inte av de nationella reglerna. De kan åberopa EU:s regler för familjeåterförening.

<sup>15</sup> Rörligheten inom EU för tredjelandsmedborgare i Danmark är kraftigt beskuren. Bland annat på grund av att Danmark inte beviljar uppehållstillstånd för inom EU ”varaktigt bosatta” tredjelandsmedborgare på grund av de inte är bundna av EU:s gemensamma regler för invandring. Status som varaktigt bosatt innebär att tredjelandsmedborgare får flera av de rättigheter som EU-medborgare åtnjuter, bland annat rätten att bosätta sig i andra EU-länder för till exempel arbete. Hade denna möjlighet funnits hade familjeåterförening i enlighet med EU:s familjeåterföreningsdirektiv varit möjlig.

tredjelandsmedborgaren redan har ett uppehållstillstånd och därmed inte påverkades av reformen.<sup>16</sup>

Figur 2 illustrerar utvandringsfrekvensen från Danmark 1995–2009. Panel (A) inkluderar alla individer som påverkades av reformen och hela jämförelsegruppen, panel (B) begränsar den påverkade gruppen till danska medborgare med utländsk bakgrund (definierat som individer födda utomlands och individer födda i Danmark med båda föräldrarna födda utomlands<sup>17</sup>), och panel (C) begränsar gruppen i (B) till att inkludera individer födda i de fyra vanligaste ursprungsländerna utanför EU i Danmark: Turkiet, Pakistan, Bosnien och Hercegovina och f.d. Jugoslavien.<sup>18</sup> Figuren pekar på att reformen inte hade någon generell effekt, dvs. att utvandringen från Danmark inte påverkades i någon större utsträckning (panel (A)) men att utvandringen ökade markant för individer med utländsk bakgrund (panel (B) och (C)); tar vi panel (C) som exempel ser vi att utvandringen från Danmark för den påverkade gruppen ökade från 1,6 procent året innan reformen (2001) till 5,4 procent året efter reformen (2003) medan det för kontrollgruppen är mycket mindre rörelse runt reformåret.

Figur 2 Utvandring från Danmark till andra länder



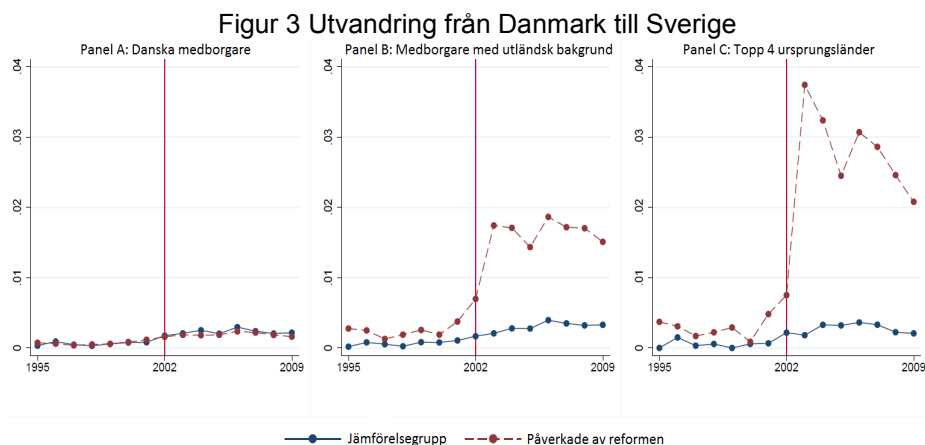
Anmärkning: Figuren visar andelen av de som påverkades av reformen och jämförelsegruppen som utvandrar varje år. De som påverkades innefattar danska medborgare äldre än 18 år som inte bor tillsammans med en partner. Jämförelsegruppen består av danska medborgare som lever tillsammans med en partner som är tredjelandsmedborgare.

<sup>16</sup> En mer utförlig beskrivning av våra data och definitioner återfinns i Bratu et al. (2018).

<sup>17</sup> Denna definition följer Danmarks statistiks definition och är mer restriktiv än den svenska definitionen av utländsk bakgrund. Den svenska definitionen inkluderar även svenska medborgare födda utomlands.

<sup>18</sup> Turkiet, Pakistan, Bosnien och f.d. Jugoslavien står för mer än 50 procent av befolkningen med invandrarbakgrund utanför EU under den studerade tidsperioden.

Figur 3 visar utvandringsfrekvensen till Sverige under samma tidsperiod. Figuren uppvisar samma generella tidsmönster, dvs. att individer med utländsk bakgrund verkar ha påverkats av reformen. Vid jämförelse av Figur 2 och 3 är det även tydligt att Sverige verkar ha mottagit majoriteten av de som vi har definierat som påverkade av reformen (över 72 procent om vi tittar på utvandringsfrekvensen för den behandlade gruppen år 2003 i panel C; 3,9/5,4).



Anmärkning: Figuren visar andelen av de som påverkades av reformen och jämförelsegruppen som utvandrar till Sverige varje år. De som påverkades innefattar danska medborgare äldre än 18 år som inte bor tillsammans med en partner. Jämförelsegruppen består av danska medborgare som lever tillsammans med en partner som är tredjelandsmedborgare.

### 3.2 Utvandringen från Danmark ökade som en konsekvens av reformen

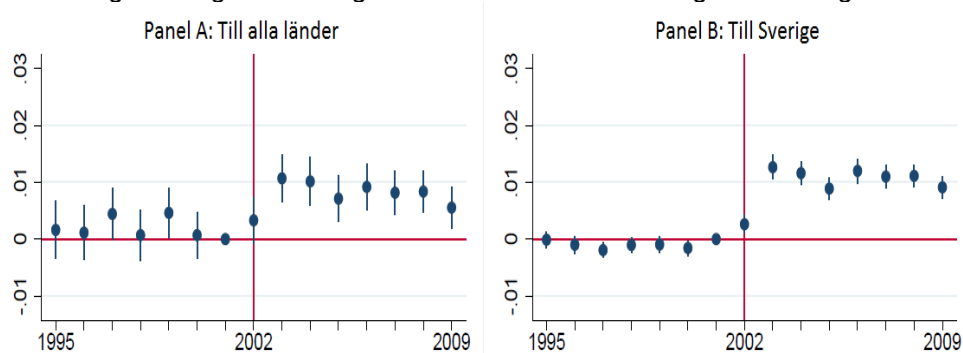
Beskrivningarna i avsnitt 3.1 pekar på att de danska regelskärpningarna hade en effekt, men för att formellt avgöra detta skattar vi en statistisk modell. I modellen som vi använder jämför vi utvecklingen över tid för individer i kontroll- respektive behandlingsgruppen (såsom de definierats ovan; modellen vi skattar är med andra ord specificerad som en så kallad ”difference-in-differences”-modell i vilken utvandringsfrekvensen för den påverkade gruppen av individer jämförs med den icke påverkade gruppen av individer såväl före som efter reformen).<sup>19</sup> Utfallet är som tidigare utvandring från Danmark under ett givet år.

<sup>19</sup> En utförligare beskrivning av modellen finns i Bratu et al. (2018). Eftersom det är möjligt att byta "behandlingsstatus" över tid, genom att till exempel gifta sig i Danmark, kan det potentiellt vara problematiskt att tolka skattningarna som kausala. Av det skälet redovisar vi i Bratu et al. (2018) även resultat skattade med hjälp av så kallad överlevnadsanalys (denna analys är designad så att behandlings- och kontrollgruppsstatus är konstant över tid. Överlevnadsanalysen bekräftar resultaten redovisade i denna rapport; se Bratu et al. (2018) för en utförligare diskussion.

Figur 4 visar resultaten för individer med utländsk bakgrund (eftersom Figur 2 och pekar på att effekten av reformen är koncentrerad till denna grupp).<sup>20</sup> I den vänstra panelen redovisar vi effekten på utvandringsfrekvensen till alla länder och den högra panelen är avgränsad till Sverige. Mönstret är tydligt: Reformen påverkade utvandringen från Danmark till andra länder med cirka 1 procentenhet. Och än tydligare är mönstret för utvandringen till Sverige där ökningen uppgår till ca 1,3 procentenheter. Dessa effekter är stora; om vi jämför med den genomsnittliga utvandringsfrekvensen för de analyserade grupperna från Danmark under åren innan reformen (1995–2001) så var dessa 2,1 procent (för utvandring till alla länder) respektive 0,2 procent (för utvandring till Sverige).

I Bratu et al. (2018) visar vi även att effekterna är starkare för individer bosatta i Själland, den danska region som geografiskt är mest närliggande Sverige. Vi visar även att unga (individer yngre än 30 år) svarade kraftigare på reformen, dvs. var mer benägna att lämna Danmark, vilket är logiskt givet den åldersrestriktion som infördes.

Figur 4 Regelförändringen i Danmark och utvandringen till Sverige



Anmärkning: Figuren visar de skattade effekterna från vår regressionsmodell. Panel (A) visar skattningar för utvandring till alla länder och (B) utvandring till Sverige. Urvalet omfattar danska medborgare 18 år eller äldre födda utomlands eller med utländsk medborgare. Behandlingsgruppen är enskilda personer som inte bor tillsammans med en partner. Kontrollgruppen är danska medborgare äldre än 18 år som bor tillsammans med en icke-EU / EES-medborgare. Konfidensintervallen anger gränsen för statistisk signifikans på 5% -nivån. Standard-felen är klustrade på individnivå.

<sup>20</sup> En formell statistisk analys bekräftar detta mönster; skattar vi effekten på hela urvalet går effekten av reformen inte att särskilja från noll.

## 4 Hur påverkade regelförändringarna invandringen till Sverige?

Efter att ha visat att den danska reformen ledde till ökad utvandring från Danmark och att majoriteten av de som emigrerade bosatte sig i Sverige vänder vi oss härnäst till Sverige och svenska registerdata. I avsnitt 4.1 beskriver vi de data som vi använder oss av i analysen och hur vi identifierar de par som kom att återförenas i Sverige som en följd av reformen. Sedan bekräftar vi, i avsnitt 4.2, den bild som framträdde i analysen baserad på danska data, dvs. att invandringen till Sverige ökade som en konsekvens av reformen. Vi undersöker även om det finns några alternativa förklaringar till de observerade mönstret. Slutligen, i avsnitt 4.3, visar vi att en betydande andel av de individer som kom till Sverige för att återförenas med en partner återvandrade vid ett senare tillfälle, av vilka de flesta flyttade till Danmark.

### 4.1 Hur identifierar vi de par som återförenades i Sverige som en konsekvens av den danska reformen?

För att undersöka om de danska regelskärpningarna medförde ökad invandring till Sverige använder vi oss av databasen GeoSweden, vilken består av registerdata tillhandahållna av Statistiska centralbyrån (SCB) och som täcker hela befolkningen mellan 1995–2014.<sup>21</sup> Våra data inkluderar information om enskilda individers socioekonomiska egenskaper (såsom kön, ålder, födelseland, medborgarskap, bostadsort i Sverige, förekomsten av barn i hushållet och äktenskapsstatus), uppgifter om migration (datum då in- respektive utvandring ägde rum, information om in- respektive utvandringsland samt grund för bosättning, vilket inkluderar information om tillstånd på grund av familjeband). Vi har även tillgång till en indikator som visar om en individ har arbetsinkomster från Danmark. Vårt urval inkluderar alla individer som är minst 18 år gamla *som invandrade mellan 1995–2009* och som uppfyller ett av följande kriterier:

- är född i Danmark,
- har flyttat till Sverige från Danmark (oberoende av var de är födda) eller,
- individer som bor tillsammans med en individ som antingen är född i Danmark eller tidigare har varit bosatt där. Dessa kriterier garanterar att vi fångar alla individer i våra data som har en koppling till Danmark och som därmed kan tänkas ha påverkats av reformen. Att

---

<sup>21</sup> GeoSweden administreras av Institutet för Bostads- och Urbanforskning (IBF) vid Uppsala universitet.



vi inte inkluderar de som invandrat efter 2009 innebär att vi har en uppföljningshorisont på minst 5 år för samtliga i vårt urval (våra data sträcker sig ju till och med 2014) vilket är viktigt då vi är intresserade av huruvida de par som bildas i Sverige som en konsekvens av reformen blir kvar i Sverige eller inte.

I avsnitt 2.2 diskuterades det faktum att det finns två rättsliga ramar som reglerar möjligheten till familjeåterförening i Sverige. Danska medborgare i Sverige kan återförenas med en tredjelandsmedborgare i enlighet med svenska regler (så länge de är danska medborgare) eller i enlighet med EU-regler.<sup>22</sup> Givet möjligheterna att återförenas i Sverige och de grupper som påverkades av reformen i Danmark fokuserar vi på familjeåterförening mellan två typer av par som (sannolikt) påverkades av de skärpta reglerna för familjeåterförening i Danmark:

- par där en partner är född i Danmark (och har flyttat till Sverige från Danmark eller annat land) och den andra är född i tredje land och har invandrat därifrån, och
- par där båda parter är födda i tredje land men där en av parterna har flyttat till Sverige från Danmark.<sup>23</sup> Däremot betraktar vi par där båda parter invandrar från Danmark till Sverige som par som flyttar till Sverige av andra anledningar än den danska reformen. Denna typ av par används som jämförelsegrupp i delar av analysen som följer i avsnitt 4.2.<sup>24</sup>

Tabell 1 illustrerar skillnader mellan de par som kom till Sverige med anledning av den danska reformen och par som invandrade av andra anledningar. Flera saker av intresse bör uppmärksammas. För det första var det relativt sett ovanligt att den typ av par som vi bedömer ha påverkats av den danska reformen återförenades i Sverige innan reformen – efter reformen stiger antalet individer kraftigt. För det andra var den genomsnittliga åldern vid invandringstillfället betydligt lägre efter reformen (37 år före jämfört med 28 år efter reformen), vilket är i linje med reformens betydelse för yngre individer. För det tredje hade färre av de påverkade individerna barn. Slutligen ser vi även att en betydligt högre andel av de som invandrade som en konsekvens av reformen hade arbetsinkomster från Danmark även efter invandringen till Sverige (arbetspendling i gränsområdet är vanligt förekommande).

---

<sup>22</sup> Eftersom vi inte kan observera danskt medborgarskap i våra data approximerar vi danskt medborgarskap med födelseland.

<sup>23</sup> EU-medborgare (dock ej danska medborgare) som invandrat från Danmark påverkades inte av reformen, därför exkluderas denna grupp (se avsnitt 2).

<sup>24</sup> Se Bratu et al. (2018) för en mer detaljerad beskrivning av våra data och definitioner.

Tabell 1 Urvalet

	Påverkade av reformen		Jämförelsegruppen	
	Invandrade			
	<2002	>2001	<2002	>2001
Ålder	36,68	27,76	37,04	34,88
Kvinna	48,78	50,04	50,00	50,00
Barn i hushållet	52,44	28,45	69,57	59,90
Arbetsinkomst från Sverige >0	31,71	8,63	22,10	8,31
Arbetsinkomst från Danmark >0	7,32	37,77	7,25	54,06
<u>Födelseland</u>				
Danmark	37,80	27,90	24,30	26,90
Turkiet	3,70	19,60	6,90	9,90
Pakistan	1,80	9,10	1,10	6,00
F.d. Jugoslavien	4,90	0,90	3,60	1,60
Bosnien	2,40	1,90	2,20	3,00
Observationer	164	5096	276	1576

Anmärkning: Beskrivningen är baserad på uppgifter från det år då återföreningen ägde rum. Urvalet innefattar alla som har invandrat mellan 1995–2009. Information om arbetsinkomst från Danmark är endast tillgänglig från 2001 och framåt. Ursprungsländerna (förutom Danmark) som vi visar statistik för innefattar de fyra främsta ursprungsländerna för invandrare i Danmark under den studerade tidsperioden.

## 4.2 Invandringen till Sverige ökade som en konsekvens av reformen

I avsnitt 3 demonstrerade vi att utvandringen av danska medborgare med utländsk bakgrund ökade som en konsekvens av reformen. Något som vi inte kunde visa var vad som hände därefter, dvs. om de som utvandrade som en konsekvens av reformen faktiskt kom att återförenas med en partner utomlands. I denna del av analysen visar vi, med hjälp av svenska data, att antalet individer som kom till Sverige för att återförenas med en partner ökade i samband med reformen.

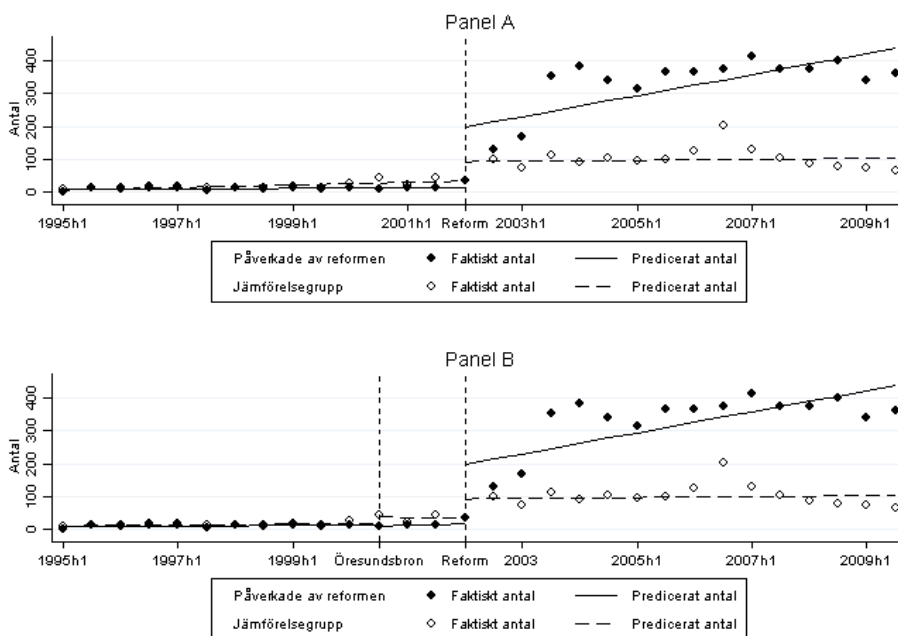
Figur 5 visar resultaten från den statistiska analysen.<sup>25</sup> Panel A visar tre saker: För det första, något som även framgick av Tabell 1, att väldigt få individer

<sup>25</sup> För att undersöka om de skärpta reglerna för anhöriginvandring påverkade antalet individer som sökte sig till Sverige för familjeåterförening har vi skattat en ”Interrupted Time Series Analysis”-modell. Se Bratu et al. (2018), eller exempelvis Campbell och Stanley 1966 och Shadish et al. 2002, för en mer utförlig beskrivning av den metodologiska ansatsen.

invandrade till Sverige för att bilda ett par innan reformen 2002. För det andra att det sker en kraftig ökning av antalet invandrade efter 2002; mellan 2003 och 2009 flyttade cirka 300 till 350 personer till Sverige för att bilda ett par varje halvår. Regelförändringarna implementerades i juli 2002 och vi ser en ökning även detta år, om än inte lika kraftig. För det tredje ser vi inte alls samma ökning av inflyttningen av individer tillhörandes par som flyttade direkt från Danmark till Sverige (vår jämförelsegrupp).

En invändning mot analysen är att öppnandet av Öresundsbron 2000 påverkade invandringen till Sverige. Detta eftersom bron innebar en enkel och snabb förbindelse mellan Köpenhamn och Malmö vilket öppnade upp för mer omfattande arbetspendling över Öresund. I Panel B i Figur 5 tar vi hänsyn till detta genom att skatta även en eventuell förändring år 2000, året då bron öppnades. Figuren ger inget stöd för ökad invandring av den typ som vi studerar i samband med öppnandet av bron. Vad gäller jämförelsegruppen kan dock en positiv trend urskönjas från och med 2000 vilket sannolikt har att göra med bron.

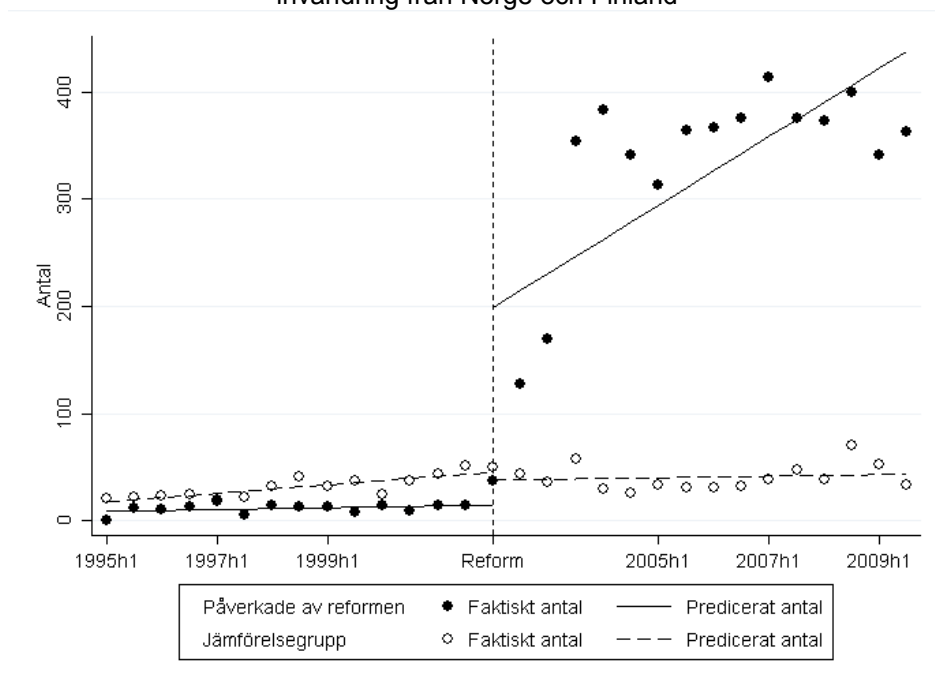
Figur 5 Reformen i Danmark 2002 och invandringen till Sverige



Anmärkning: Figuren visar de skattade effekterna av vår regressionsmodell. Behandlingsgruppen består av par som påverkades av reformen och jämförelsegruppen av par som har invandrat direkt från Danmark. Modellen är en "Interrupted time series"-modell.

Ytterligare en invändning mot analysen är att det skulle kunna finnas något annat som hände 2002 i Sverige, till exempel en reform som gör Sverige särskilt attraktivt land för individer som vill återförenas med en partner. För att undersöka om det finns något stöd för detta argument undersöker vi migrationsmönstret för individer som påverkades av reformen i Danmark med invandringen från Norge och Finland (av motsvarande grupper av individer). Resultaten, som vi presenterar i Figur 6, pekar på att det inte finns något annat som kan förklara invandringen från Danmark till Sverige under denna tidsperiod; invandringen från Norge och Finland är låg före reformen i Danmark och förblir låg även åren därefter.

Figur 6 Invandringen till Sverige från Danmark i jämförelse med motsvarande invandring från Norge och Finland



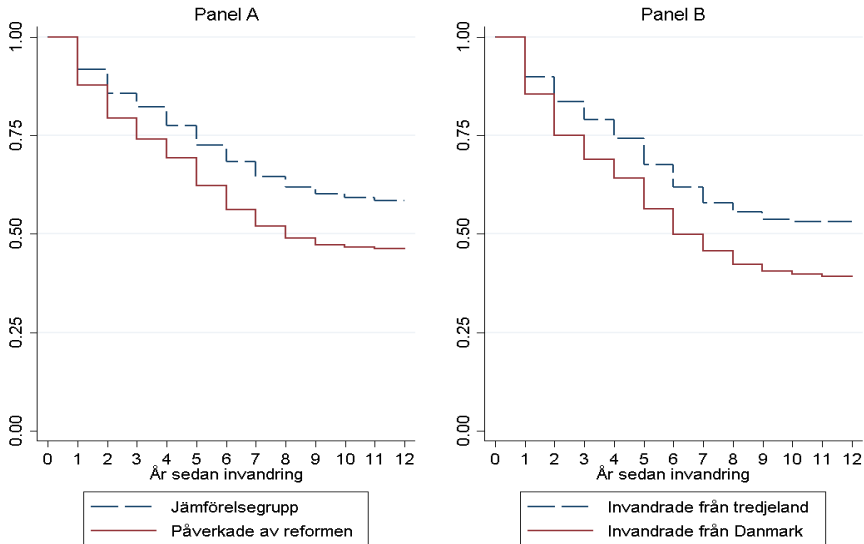
Anmärkning: Figuren visare de skattade effekterna av vår regressionsmodell. Behandlingsgruppen består av par som påverkades av reformen i Danmark och jämförelsegruppen av motsvarande par från Norge och Finland (som inte påverkades). Modellen är skattad med en "Interrupted time series"-modell.

### 4.3 Omfattande återflytt till Danmark efter återföreningen i Sverige

Vi har visat att de strängare reglerna för återförening som infördes i Danmark 2002 ledde till ökad invandring till Sverige. En naturlig följdfråga är om de som flyttade till Sverige blev kvar i landet eller om det valde att flytta till Danmark efter genomförd återförening. För att undersöka hur vanligt det är att individer som kom till Sverige som en konsekvens av reformen följer vi alla individer i de par som bildats i Sverige mellan 2002 och 2009 fram till och med 2014 eller tills den dagen då de utvandrade (eller avlider).

Den vänstra panelen i Figur 7 visar hur stor andel av de som invandrade till Sverige på grund av reformen som blir kvar i Sverige och motsvarande mönster för jämförelsegruppen. Att utvandringen är relativt omfattande är tydligt; cirka 20 (50) procent av de som påverkades av reformen lämnade Sverige inom två (åtta) år (se den streckade linjen). I jämförelse med jämförelsegruppen ser vi även att andelen som utvandrar är högre (jämför den heldragna och streckade linjen). Figurens högra panel visar att utflyttningen är vanligare bland de som invandrat från Danmark.

Figur 7 Andel av de som invandrat till Sverige för familjeåterförening som stannar i Sverige



Anmärkning: Urvalet omfattar alla individer som tillhör par som bildades i Sverige mellan 2002 och 2009. Panel (A) visar andelen som stannar i Sverige för alla par. Panel (B) är avgränsad till de par som påverkades av reformen och skiljer på individer som invandrat från Danmark och tredjeland.

Tabell 2 visar var de som utvandrat från Sverige tar vägen och det är tydligt att majoriteten av de som påverkades av reformen återvänder till Danmark. Att kopplingen till Danmark även efter flytten är stark blir tydligt när man tittar på andelen som hade arbetsinkomster från Danmark åren efter flytten till Sverige. I Bratu et al. (2018) visar vi att cirka 80 procent av de som kom till Sverige på grund av reformen hade arbetsinkomster från Danmark det året de anlände till Sverige. Andelen faller över tid, men förblir över 40 procent under hela den studerade tidsperioden.

Tabell 2 Utvandring från Sverige uppdelat på destination

	Påverkade av reformen			Jämförelsegruppen
	Alla	Invandrade från Danmark	Invandrade från tredjeland	
Lämnar Sverige innan 2015 (%)	53,10	59,70	46,90	42,40
År i Sverige	2,95	2,94	2,97	3,12
Destinationsland för de som utvandrar (%):				
Danmark	87,10	95,00	77,70	80,10
Födelselandet	4,30	0,80	8,40	5,50
Annat land	8,60	4,20	13,80	14,30
Observationer	5095	2447	2648	1576

Anmärkning: Urvalet omfattar alla individer som tillhör par som bildades i Sverige mellan 2002 och 2009.

## 5 Sammanfattning

De hårdare regler för familjeåterförening som infördes i Danmark 2002 gjorde det svårare för den danska befolkningen att återförenas med tredjelandsmedborgare. I den här rapporten har vi studerat två frågor som relaterar till denna reform. Den första frågan vi studerade är om de hårdare reglerna i Danmark medförde ökad utvandring från Danmark. Den andra frågan är om de som utvandrade som en konsekvens av reformen återvände i ett senare skede.

För att besvara den första frågan använder vi oss av danska registerdata. Våra resultat visar att reformen ledde till en statistiskt signifikant ökning av utvandringssannolikheten för danska medborgare med utländsk bakgrund. Analysen visar att Sverige tog emot den absoluta majoriteten av de som flyttade från Danmark. Vi visar också att ökningen av sannolikheten att emigrera (till Sverige) är starkare för danska medborgare bosatta på Själland, den danska regionen som ligger närmast Sverige.

Med hjälp av svenska registerdata bekräftar vi det mönster som vi observerade i danska data, dvs. att inflyttningen till Sverige ökade som en konsekvens av den danska reformen. Med hjälp av svenska data kan vi även bekräfta att de som invandrade från Danmark till Sverige faktiskt återförenades med tredjelandsmedborgare. Effekten är tydlig; medan den typen av migration var nästan obefintlig före reformen migrerade cirka 350 individer per halvår till Sverige efter reformen.

En förklaring till den relativt kraftiga ökningen av inflyttningen till Sverige, utöver den juridiska möjligheten, kan vara den geografiska närheten och de välutbyggda transportmöjligheterna mellan Själland och Skåne. Vi undersöker detta och visar att majoriteten av de som flyttar till Sverige som en konsekvens av reformen kom från Själland och bosatte sig i sydvästra Sverige (inflyttningen till Malmö och Helsingborg var särskilt tydlig).

Med hjälp av svenska data kan vi också utesluta alternativa förklaringar till den ökade invandringen till Sverige i samband med reformen. Till exempel kan vi utesluta att öppnandet av Öresundsbron, som förbinder Köpenhamn och Malmö, två år innan reformen kan förklara ökningen, eller att det händer något annat i Sverige, till exempel en reform som gjorde Sverige särskilt attraktivt för par som önskade att återförenas åren före eller efter reformen.

Vad gäller den andra frågan, huruvida de som migrerade till Sverige som en effekt av reformen i Danmark stannade i Sverige eller inte, visar våra resultat att en hög andel av de som flyttade till Sverige lämnade Sverige igen; redan efter två år hade cirka tjugo procent lämnat Sverige och efter åtta år hade hälften lämnat landet. Majoriteten av dessa flyttade tillbaka till Danmark.

Resultaten i denna rapport pekar på att förändringar av nationell migrationspolitik kan påverka invandringen till andra länder. En rimlig slutsats är därmed att denna typ av effekter bör beaktas vid utformning landspecifika regler för invandring. Det är dock viktigt att påpeka att den vetenskapliga evidensen om denna typ av effekter är högst begränsad vilket innebär att mer forskning behövs innan vi med säkerhet kan avgöra hur stor påverkan enskilda länders politik har på andra länder. En viktig fråga för framtida forskning är också om den typ av spridningseffekter som vi studerar leder till faktiska förändringar av migrationspolitiken i de länder som påverkas.



## Referenser

- Andersson, H. och K. Jutvik (2018). "Do Asylum Seekers Respond to Policy Changes? Evidence from the Swedish-Syrian Case", Mimeo Uppsala University.
- Barthel, F. och E. Neumayer (2015). "Spatial Dependence in Asylum Migration", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41:7, 2015.
- Böcker, A. och T. Havinga (1998). "Asylum applications in the European Union: Patterns and trends and the effects of policy measures", *Journal of Refugee Studies*, 11, s. 245-266.
- Bratu, C., M. Dahlberg, M. Engdahl och Till Nikolka (2018). "Spillover Effects of Stricter Immigration Policies", IFAU Working Paper 2018:13.
- 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.
- Campbell, D. T. och J. C. Stanley (1966): *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*, Houghton Mifflin Company.
- Hatton, T. J. (2004). "Seeking Asylum in Europe", *Economic Policy* 38:5-62.
- Hatton, T. J. (2009). "The Rise and Fall of Asylum: What happened and why?", *The Economic Journal* 119, 2009.
- Neumayer, E. (2004). "Asylum Destination Choice. What Makes Some West European Countries More Attractive Than Others?", *European Union Politics Volume 5* (2).
- Ortega, F. och G. Peri (2009). "The causes and effects of international migrations: Evidence from OECD countries 1980-2005", NBER Working Paper No. 14833.
- Rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening.
- 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.
- Schmidt, G., B. K. Graversen, V. Jakobsen, T. G. Jensen och A. Liversage (2009). "Ændrede familiesammenføringsregler: Hvad har de nye regler betydet for pardannelsesmønstret blandt etniske minoriteter? [What have the

new regulations meant for patterns in partner selection by ethnic minorities?], SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Shadish, W., T. Cook, och D. Campbell (2002): *Experimental and Quasi-experimental Designs for Generalized Causal Inference*, Houghton Mifflin.

Skyt Nielsen, H., N. Smith, och A. Celikaksoy (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.

Trauner, F. (2016). "Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure", *Journal of European Integration*, 38:3, 311-325

Van den Broucke, S., L. Vanduyndslager och P. De Cuyper (2016). "The EU Family Reunification Directive Revisited. An analysis of admission policies for family reunification of Third Country Nationals in EU Member States", *Policy Research Centre Integration*; Antwerpen, Belgien.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med placering i Uppsala.

IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar. Uppdraget omfattar effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

I rapportserien presenteras såväl IFAU:s forskning som resultat av samarbeten med andra nationella och internationella forskningsorganisationer.

IFAU delar årligen ut bidrag till olika forskningsprojekt, vars resultat publiceras i rapportserien.

Rapporterna kan vara fristående eller publiceras tillsammans med ett Working paper.

Alla IFAU:s publikationer finns på [www.ifau.se](http://www.ifau.se)