

# Påverkar nationell migrationspolitik flyktingflöden?

*Många europeiska länder har under de senaste åren infört en allt restriktivare migrationspolitik. Sverige är inget undantag. Men vilken effekt har egentligen nationalstaters asylpolitik på flyktingströmmar? Trots den ökande betydelsen av nationell migrationspolitik är det nuvarande kunskapsläget om huruvida, och i så fall hur snabbt, migranter reagerar på policyförändringar relativt begränsat. Tidigare studier tenderar att använda årliga data och nationella jämförelser, vilket gör resultaten svårtolkade. Mot denna bakgrund använder vi högfrekventa data och undersöker hur antalet syriska asylsökande till Sverige förändrades till följd av en plötslig policyförändring, som innebär att asylsökande från Syrien tilldelades permanenta i stället för temporära uppehållstånd.*

Inflödet av asylsökande till Europa har ökat markant under det senaste decenniet. Trots att antalet nyinkomna asylansökningar sjunkit något efter den ”europeiska migrationskrisen” (2015–16), registrerades över 600 000 ansökningar om asyl i EU under 2017 (UNHCR 2017). Merparten av dessa var syriska flyktingar.

Mot denna bakgrund har frågor kring ansvarsfördelning och mottagning av flyktingar, mellan och inom länder, fått en alltmer central ställning. I debatten kring den ökande migrationen finns argument som indikerar att nationalstaten, mer eller mindre, förlorat kontrollen över sina gränser då flyktingar till viss del kan välja land att söka asyl i efter inträde i den Europeiska unionen. Samtidigt är det uppenbart att flertalet europeiska länder stegvis har implementerat både en alltmer restriktiv migrationspolitik samt en hårdare attityd gentemot flyktingar, just för att minska antalet asylsökande.

Ett underliggande antagande bakom den alltmer restriktiva migrationspolitiken är att migranter *de facto* reagerar på åtgärderna. Men vad vet vi egentligen om det? Inom den nuvarande forskningslitteraturen finns en rad studier som försöker förstå sambandet mellan migrationspolitik och migrationsflöden. Dessa studier kan brett kategoriseras in i två angreppssätt. För det första finns studier som använder sig av en kvantitativ metod, oftast genom att utvärdera antalet asylsökande som en funktion av förhållanden i både ursprungs- och destinationsländer. För det andra finns det studier med ett kvalitativt angreppssätt. Dessa studier söker genom intervjuer att förstå vilken kunskap flyktingar hade om destinationen de sökte asyl i innan ansökan lämnades in. Även om båda dessa inriktningar bidrar med värdefull kunskap, finns fortfarande uppenbara kunskapsluckor. Viktigast är

## **HENRIK ANDERSSON OCH KRISTOFFER JUTVIK**

Henrik Andersson är doktor i nationalekonomi och verksam som forskare vid Statsvetenskapliga institutionen på Uppsala universitet. Hans forskning rör främst olika aspekter av migration, integration och segregation. [henrik.andersson@statsvet.uu.se](mailto:henrik.andersson@statsvet.uu.se)

Kristoffer Jutvik är doktorand i statsvetenskap vid Institutet för bostads- och urbanforskning och Statsvetenskapliga institutionen på Uppsala universitet. Hans forskning rör främst uppkomsten och effekter av migrationspolitik utifrån ett lokalt såväl som ett nationellt perspektiv. [kristoffer.jutvik@statsvet.uu.se](mailto:kristoffer.jutvik@statsvet.uu.se)

Artikeln bygger på Andersson och Jutvik (2018), där resultaten presenteras mer detaljerat. Författarna tackar Niclas Berggren för synpunkter.

kanske bristen på naturliga experiment och studier som kan besvara om en förändrad migrationspolitik *påverkar* beslutet att migrera. Fokus på årliga jämförelser mellan länder gör det också svårt att utvärdera hur snabbt politiken får verkan, förutsatt att den är verkningfull.

För att vidare förstå dessa aspekter ämnar vi i denna artikel att undersöka effekten av en policyförändring gällande syriska asylsökande på antalet asylansökningar från just Syrien. Policyförändringen, som implementerades den 3 september 2013, innebar i korthet att syriska asylsökande i Sverige tilldelades permanenta i stället för temporära uppehållstillstånd. Förutom att ge asylsökande permanent uppehälle innebar de nya direktiven att familjeåterförening blev möjlig direkt efter beviljandet av ett uppehållstillstånd. Då policyförändringen implementerades plötsligt och utan förvarning samt genom tillgång till mycket högfrekventa data, kan vi undersöka huruvida de nya direktiven *orsakade* en omedelbar förändring av antalet syriska asylsökande till Sverige samt om fördelningen av syriska asylsökande mellan länder i Europa påverkades. Både undersökningen av den kausala länken mellan migrationspolitik och asylflöden samt möjligheten att studera kort-siktiga effekter, redan inom en vecka, utgör två nya bidrag till litteraturen, liksom till den politiska diskussionen.

## 1. Bör vi förvänta oss att migrationspolitik påverkar flyktingströmmar?

Ett antal tidigare studier har försökt förstå vad som gör att en individ väljer att migrera och varför vissa länder föredras framför andra. Bland dessa studier har pådrivande faktorer i hemlandet samt attraherande karaktärsdrag i mottagarlandet, så kallade *push-* och *pull-*faktorer, framhållits som en framträdande förklaring till migrationsströmmar. I sin mest förenklade form innebär en sådan modell att en individ väljer att migrera från plats A till B, om den förväntade ökningen i välbefinnande från att bo i B snarare än A överväger kostnaden av att migrera (Zimmermann 1996). En sådan modell kan i teorin inkludera alla typer av parametrar, från materiella välbefinnandestudier till rent emotionella och psykologiska kostnader av det geografiska och kulturella bytet. Trots betydelsen av denna litteratur har den grundläggande idén, att beslutet att migrera sker efter rationellt övervägande av fördelar och nackdelar på individuell nivå, mött kritik. Kritiker pekar i stället på betydelsen av riskspridning inom familjen, stigberoende, nätverk (Massey och España 1987) samt andra institutionella omständigheter (Piore 1979). Gemensamt för dessa förklaringar är att de tonar ner betydelsen av individens egen roll i beslutet att migrera från plats A till B.

Inom nationalekonomi finns en rad empiriska studier som försöker förklara asylflöden med årliga paneldata. Dessa studier kopplar ihop sändar- och mottagarland genom att analysera flödet av asylsökande mellan länder som en funktion av ekonomiska, sociala och politiska faktorer i både hem- och mottagarland. Generellt tyder dessa studier på att pådrivande

faktorer är mer betydande än attraherande karaktärsdrag i mottagarlandet för att förklara beslutet att migrera (Moore och Shellman 2005; Hatton 2009, 2016). Dessutom är vissa attraherande karaktärsdrag, såsom geografiskt avstånd, gemensamt språk, tidigare koloniala band samt existerande nätverk i mottagarlandet, förbestämda eller en produkt av historien. Därmed ligger dessa aspekter klart utanför eventuell påverkan av beslutsfattare (Neumayer 2004; Thielemann 2006). Det finns också studier som pekar på att den ekonomiska situationen i mottagarlandet, såsom arbetslöshet (Thielemann 2006) och inkomstnivå (Keogh 2013), påverkar flyktingflöden.

Andra studier, och några av de ovan nämnda, har även undersökt hur beviljandegrad av asylansökningar på nationell nivå påverkar flyktingströmmar. En låg beviljandegrad antas fungera avskräckande, medan en hög beviljandegrad kan öka antalet flyktingar. Dessa studier har genom användning av årliga data generellt funnit små men signifikanta resultat som indikerar att en lägre beviljandegrad samvarierar med ett lägre antal asylsökande (Neumayer 2004; Keogh 2013).

Thielemann (2006) och Hatton (2009) har båda undersökt effekten av migrationspolitik på asylflöden. Båda har valt att dela in olika typer av politik i tre kategorier: regler relaterade till inträde, ansökningsprocessen och välfärd. Den första typen av policy inkluderar regler som berör gränskontroll och det fysiska inträdet till en stat. Regler relaterade till ansökningsprocessen handlar i stället om bedömningen av flyktingskap, ofta mätt som beviljandegrad, dvs andelen asylsökande som beviljas asyl. Slutligen refererar välfärdsregler till generositeten i välfärdssystemet efter att ett uppehållstillstånd beviljats. Slutsatserna i dessa studier pekar i något olika riktning. Medan Hatton (2009, 2016) påvisar en avskräckande effekt av en mer restriktiv gränskontroll och av en hårdare bedömning i asylprocessen, men inte finner någon effekt av nivån av skillnader i välfärdspolitik, menar Thielemann (2006) och Brekke m fl (2016) att regler relaterade till det fysiska inträdet till en stat endast har en mindre effekt på asylflöden jämfört med den välfärd som kan erbjudas.

Ett underliggande antagande i de ovan nämnda studierna är att flyktingar har relativt stor kunskap om omständigheterna i de länder som de väljer att söka asyl i. Detta antagande har dock blivit kritiserat i ett antal studier som genom intervjuer försöker undersöka flyktingars förkunskaper om asyllandet (Collyer 2005; Gilbert och Koser 2006). Flertalet av dessa studier har påvisat att många asylsökande hade begränsad kunskap om omständigheterna i det land de sökte asyl i. Dessa studier menar sålunda att destinationen för flertalet flyktingar inte var produkten av ett rationellt val utan mer eller mindre slumpmässig. Det bör här påpekas att flera av dessa studier kom till innan tillgången till smarta mobiltelefoner hade blivit utbredd. Det är troligtvis rimligt att förvänta sig en helt annan möjlighet att få information om skillnader mellan länders migrationspolitik i dag.

Sammanfattningsvis påvisar den tidigare litteraturen att effekten av migrationspolicy är omstridd, även om en viss konsensus råder kring betydelsen av situationen i flyktingars hemländer och vissa karaktärsdrag i motagarlandet. Inom den tidigare litteraturen är det också uppenbart att det finns väldigt lite, eller rent utav ingen, kunskap om hur snabbt policyförändringar påverkar migrationsflöden.

## 2. Policyförändringen – vad hände och hur kan vi använda den?

Konflikten i Syrien utbröt 2011 och ledde under efterföljande år till en rad förändringar från Migrationsverkets sida. I januari 2012 beslutade Migrationsverket exempelvis att stoppa alla utvisningar till Syrien. Något senare, i juli 2012, konstaterade Migrationsverket att konflikten var så allomfattande att man enbart genom att befinna sig på syrisk mark riskerade att utsättas för sådan behandling, som kan anses uppfylla utlänningslagens skäl för att beviljas uppehållstillstånd. Således var det vid denna tidpunkt praxis att alla som hade ett syriskt pass också fick asyl i Sverige. Majoriteten av dessa fick dock temporära uppehållstillstånd. Vid tidpunkten fanns liknande bestämmelser i exempelvis Tyskland.

Den 3 september 2013 förmedlades ett nytt direktiv till Migrationsverkets medarbetare, enligt vilket det konstaterades att det nu fanns tillförlitlig information om konfliktens utbredning. Vidare konstaterades att antalet aktörer var många, samt att de alla hade en hög tro på seger. Således sågs inga tecken på att konflikten skulle upphöra. Därför rekommenderades inte bara att syriska asylsökande fick asyl, utan att de tilldelades *permanent* uppehållstillstånd.<sup>1</sup>

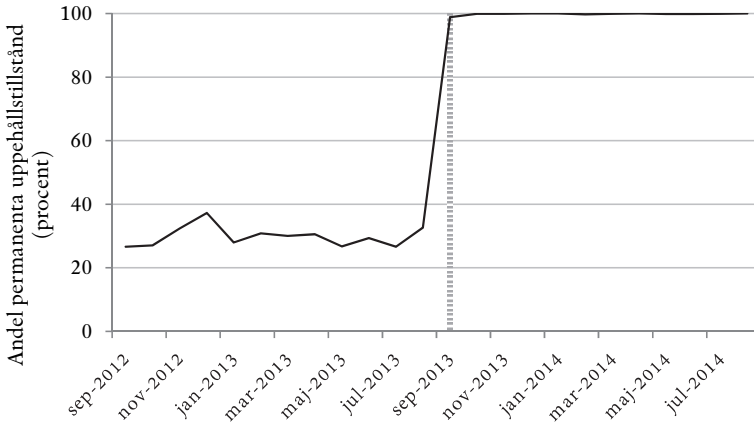
Det finns ett antal centrala element med policyn som bör tas fasta på. För det första: Policyn implementerades omedelbart. I figur 1 visar vi andelen syriska asylsökande som fick temporära respektive permanenta uppehållstillstånd mellan september 2012 och september 2014. Som kan ses fick ungefär 30 procent av de sökande permanent uppehållstillstånd innan förändringen, vilket efter förändringen snabbt förändras till samtliga sökande.<sup>2</sup>

För det andra: Information om policyn spreds snabbt. Redan dagen efter fanns information tryckt i både svenska och internationella media.<sup>3</sup> För att få en djupare förståelse för om nyheten också spreds till Syrien har vi använt oss av verktyget *Google Search*. Vi specificerade sökningen till inom Syrien under 2013 och skrev in sökordet för Sverige på arabiska: *alsuwid*. Detta ger en relativ sökfrequens för 2013. Vi vet alltså inget om det absoluta antalet sökningar, men väl när under året som sökningarna var som högst.

<sup>1</sup> För en mer detaljerad beskrivning av policyförändringen hänvisas till Andersson och Jutvik (2018).

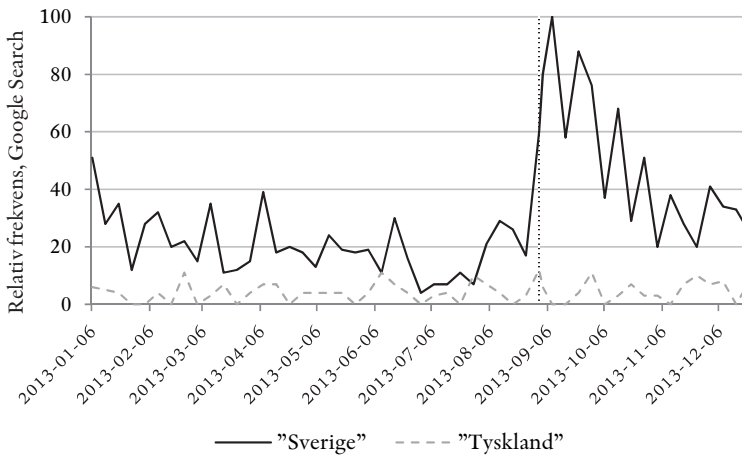
<sup>2</sup> Det bör nämnas att under hela den period som syns i figur 1 får i princip samtliga sökande syrier asyl.

<sup>3</sup> Se *Asylum in Europe* (2013) och *Dagens Nyheter* (2013).



Figur 1  
Andel permanenta  
uppehållstillstånd för  
syriska asylsökande  
2012–14

Källa: Statistik från Migrationsverket – se Andersson och Jutvik (2018).



Figur 2  
Sökningar i Syrien  
efter "Tyskland" och  
"Sverige" under 2013

Källa: Hämtat från *Google Search* – se Andersson och Jutvik (2018).

För att kunna jämföra sökningarna med en annan relevant term skrev vi även in det arabiska ordet för Tyskland. Resultatet syns i figur 2. Som kan ses når sökningarna på "Sverige" sin högsta punkt veckan efter att beskedet getts. Det kan också noteras att sökningar efter "Sverige" är fortsatt fler än sökningar för "Tyskland" under hela 2013.

För det tredje: Policyn var inte ett politiskt beslut. Beslutet togs av Migrationsverket, efter en uppdatering av säkerhetsläget i Syrien. Detta är centralt då den relativt plötsliga förändringen samt avsaknaden av en lång parlamentarisk debatt gjorde det i princip omöjligt för en potentiell asylsökande att agera innan policyn *de facto* implementerats. Om inte den syriska konflikten blev mycket intensivare samma vecka (vilket skulle ha

kunnat medföra ett generellt ökat flyktingflöde till Europa) är det troligt att *ett ökat antalet asylsökande just efter policyns införande beror på policyn, och inget annat*.<sup>4</sup>

För det fjärde och sista: I en europeisk jämförelse var den svenska förändringen unik. Inget annat europeiskt land följde Sveriges beslut, vilket under en period gjorde Sverige till relativt liberalt i den europeiska flyktingpolitiken.

### *Forskningsdesign*

På grund av policyförändringens speciella karaktär (dess plötsliga och omedelbara implementering) samt tillgången på mycket högfrekventa data över asylsökande per medborgarskap per vecka, skapas en unik möjlighet att utvärdera effekterna av policyn; och därmed också effekten av asylpolitiska förändringar på asylströmmar.

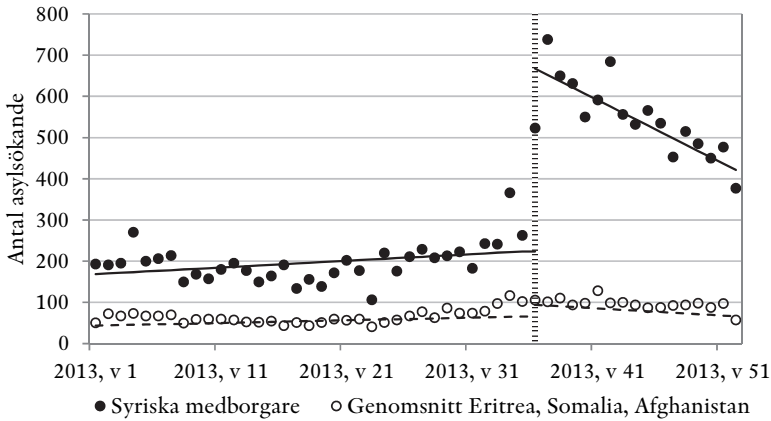
Forskningsdesignen består i grunden av att jämföra antalet asylsökande just efter införandet av policyn med antalet precis innan. Styrkan i en sådan jämförelse är att vi med stor sannolikhet identifierar ett orsaks-samband. Finns tydliga skillnader mellan antalet syrier som anländer precis innan och strax efter policyn är det rimligt att anta att det beror på just policyförändringen och inget annat. Nackdelen är att vårt snäva fokus möjligen minskar den externa validiteten, dvs hur generellt giltiga våra resultat är. Vi kommer att återvända till detta i våra slutsatser. Notera också att i denna artikel presenterar vi endast grafiska resultat. För den som är intresserad av mer precisa skattningar finns mer utförliga regressioner, genomförda med hjälp av sk *interrupted time-series analysis*, i Andersson och Jutvik (2018).

## 4. Effekter på antalet asylsökande syrier

I figur 3a plottar vi antalet syriska asylsökande till Sverige under 2013. Varje punkt i figuren representerar det absoluta antalet asylsökande per vecka. För att försäkra oss om att utvecklingen över tid är specifik för just syriska asylsökande, plottar vi också ett genomsnitt av de tre största asylsökningsgrupperna till Sverige (utöver Syrien) under denna period: Eritrea, Afghanistan och Somalia.

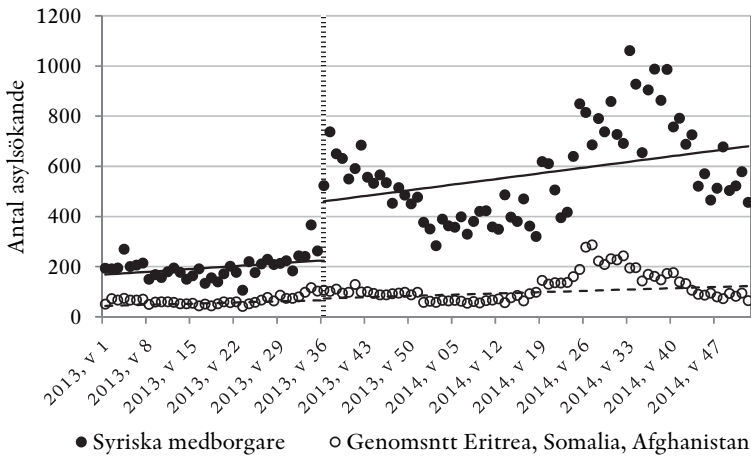
Flera saker är intressanta med resultaten. Först och främst finns en tydlig effekt precis i början av september 2013, direkt efter att tolkningen av uppehållstillstånd för syriska flyktingar förändrades. Veckan innan Migrationsverkets beslut ligger antalet sökande på strax över 200, vilket motsvarar det ungefärliga genomsnittet under första halvan av 2013. Redan under

<sup>4</sup> I detta sammanhang är det viktigt att notera att de första *bekräftade* attackerna med kemiska vapen äger rum veckorna (tre attacker) och månaderna (två attacker) innan de nya direktiven infördes (för en detaljerad beskrivning se United Nations 2013). I dokumentet framgår vidare att ett stort antal *obekräftade* attacker rapporterats under både 2012 och 2013 där kemiska vapen använts. Användningen av kemiska vapen kan därmed inte anses vara en ny företeelse i konflikten.



Figur 3a  
Antal asylsökande från Syrien samt genomsnitt från de tre största flyktingländerna efter Syrien (2013)

Källa: Statistik från Migrationsverket – se Andersson och Jutvik (2018).



Figur 3b  
Antal asylsökande från Syrien samt genomsnitt från de tre största flyktingländerna efter Syrien (2013–14)

Källa: Statistik från Migrationsverket – se Andersson och Jutvik (2018).

den första veckan stiger antalet asylsökande kraftigt och under de efterföljande veckorna är genomsnittet runt 600, en ökning på runt 200 procent. Ingen sådan förändring kan ses för de andra stora asylländerna vid denna tidpunkt; effekten är alltså specifik för just syrier. Det bör också tilläggas att samtliga ansökningar är nya asylsökande: Personer som eventuellt redan har ansökt och som sedan ansöker på nytt på grund av de nya mer generösa reglerna är bortplockade.

Sista kvartalet av 2013 sjunker antalet asylsökande, men kvarstår alltså på en högre nivå än innan september 2013. För att följa upp denna nedåtgående trend, tar vi i figur 3b ett längre perspektiv och följer utvecklingen även under 2014. I figuren framgår att antalet sökande fortsätter att stiga



under 2014. Det är alltså inte så att den nedåtgående trenden mot slutet av 2013 fortsätter.<sup>5</sup> Hur mycket av den fortsatta stigningen under 2014 som kan kopplas till Migrationsverkets förändring i policy är dock mycket svårt att säga. Till skillnad från när vi mäter den omedelbara effekten veckorna efter Migrationsverkets förändring kan mycket ha hänt under resten av 2013 och 2014. Mest centralt är givetvis att förhållandena på plats i Syrien kan ha förändrats.

### *Den europeiska fördelningen*

De figurer vi redovisat har tydligt visat på en ökning av antalet syriska asylsökande i samband med förändringen av Migrationsverkets tolkning av uppehållstillstånd för just syriska medborgare. Mycket av diskussionen kring dagens asylpolitik är dock europeisk, och en viktig följdfråga är således hur förändringen påverkade den europeiska fördelningen av syriska flyktingar.

Under åren 2013–14 sökte drygt 170 000 syriska medborgare asyl i något av EU:s 28 medlemsländer. Av dessa mottog två länder, Tyskland och Sverige, en majoritet (knappt 60 procent) av de asylsökande. Tyskland mottog ungefär 54 000 asylansökningar, medan Sverige mottog drygt 47 000. Inget annat land i EU tog emot tillnärmelsevis samma antal. Näst efter Tyskland och Sverige mottog Nederländerna flest syriska asylansökningar, med 11 000. Det finns därför fog för att i första hand fokusera en europeisk undersökning på Tyskland och Sverige.<sup>6</sup>

I figur 4 redovisar vi andelen asylsökande från Syrien som söker sig till Tyskland respektive Sverige av det totala antalet asylsökande till EU. I denna figur använder vi månadsdata, då veckodata på europeisk nivå dessvärre inte är tillgängliga.

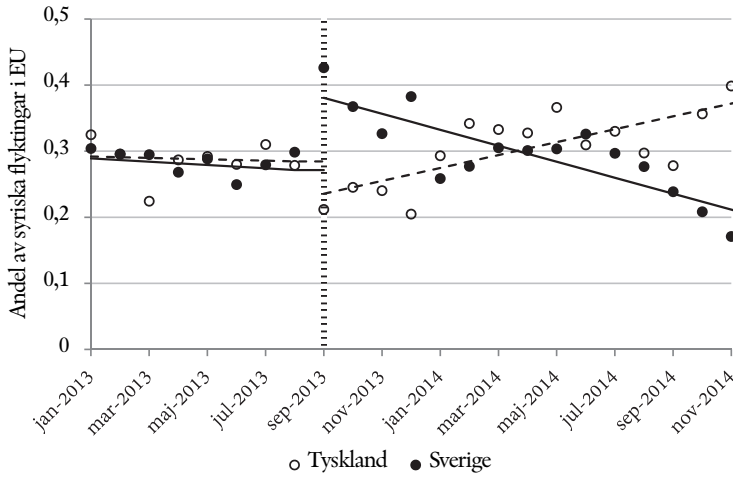
Fram till september 2014 låg den andel som sökte sig till de två stora asylmottagande länderna väldigt nära varandra. Strax under 30 procent sökte sig till Tyskland och ungefär samma andel till Sverige. Vid införandet av Migrationsverkets policy i september 2013 förändras dock situationen drastiskt. Den svenska andelen utgör i september ungefär 40 procent, medan den tyska andelen sjunker till ungefär 20 procent. Ett gap mellan den svenska och den tyska mottagningsprocenten står sig sedan under större delen av 2013 (fram till december), innan siffrorna åter konvergerar.

Det finns alltså en tydlig förändring i den europeiska fördelningen. Det är också tydligt att den är temporär. En minst lika intressant utveckling sker under andra halvan av 2014. Under hösten börjar den svenska andelen asylsökande att sjunka, medan den tyska andelen på motsvarande sätt stiger. Under hösten 2014 når Tyskland, precis som Sverige föregående höst, 40 procent av de asylsökande, medan Sveriges andel sjunker till runt 20 pro-

<sup>5</sup> En delförklaring till den nedåtgående trenden beror sannolikt på säsongvariation där ett lägre antal asylsökande generellt kommer under vintermånaderna. Vi kontrollerar för säsongvariation i Andersson och Jutvik (2018).

<sup>6</sup> Siffrorna som vi redovisar i den här sektionen ("den europeiska fördelningen") kommer från Eurostat (Andersson och Jutvik 2018).





Figur 4  
Asylsökande från  
Syrien till Tyskland  
och Sverige som  
andel av det totala  
antalet asylsökande  
till EU 2013–14

Källa: Statistik från Eurostat – se Andersson och Jutvik (2018).

cent. Vi har inte lyckats hitta en förklaringsmodell som på ett övertygande sätt kan förklara varför Tyskland får en allt större andel under 2014, men ett flertal förändringar kan ha bidragit till denna utveckling.

För det första ökade de syriska asylströmmarna pressen på den svenska mottagningen. Till följd av detta ökade väntetiden för att få ett asylbesked kraftigt under 2013 och 2014. En syrisk medborgare som sökte asyl i Sverige 2013 fick i genomsnitt vänta på sitt besked 54 dagar kortare än en syrisk medborgare som sökte asyl i Tyskland. Två år senare, under 2015, fick en asylsökande i Sverige vänta mer än 160 dagar längre i Sverige än i Tyskland. Att söka asyl i Sverige i jämförelse med Tyskland var alltså alltmer under 2014 förknippat med längre tid i ovisshet.

För det andra förkortade Tyskland den tidsperiod under vilken asylsökande inte fick arbeta. Tidigare kunde en asylsökande söka arbetstillstånd först efter nio månader, men efter reformen var detta möjligt redan efter tre månader. I takt med att väntetiden för asylsökande ökade kan denna reform mycket väl ha haft inverkan på val av destinationsland.

### *Förändrade policyförändringen karaktärsdragen hos de syriska flyktingar som kom till Sverige?*

En annan fråga rör huruvida karaktärsdragen hos de flyktingar som kom till Sverige ändrades efter införandet av permanenta uppehållstillstånd. Efter som policyförändringen innebar möjlighet till permanent bosättning är det rimligt att ställa frågan om detta attraherade en viss grupp av flyktingar jämfört med perioden då temporära uppehållstillstånd var huvudregeln (för syrier). Denna fråga är inte minst relevant då familjeåterförening blev möjlig efter de nya direktiven.

För att besvara denna fråga undersöker vi förändringen i sammansätt-

Tabell 1  
Individuella skillnader mellan de som anlände innan och efter policyförändringen

Variabel	Genomsnitt (innan förändring)	Genomsnitt (efter förändring)	Skillnad
<i>Full population</i>	N=7 640	N=14 172	
Män	0,58 (0,49)	0,68 (0,47)	0,105***
Ålder	28,28 (17,95)	28,61 (15,87)	0,336
Barn (under 18)	0,32 (0,47)	0,27 (0,44)	0,053***
Unga vuxna (18–35)	0,34 (0,47)	0,39 (0,49)	0,048***
Medelålders (35–60)	0,28 (0,45)	0,31 (0,46)	0,033***
<i>Vuxna</i>	N=5 174	N=10 351	
Män	0,61 (0,49)	0,72 (0,45)	0,118***
Ålder	37,62 (13,88)	35,73 (12,06)	-1,883***
Unga vuxna (18–35)	0,50 (0,50)	0,53 (0,50)	0,028***
Medelålders (35–60)	0,41 (0,49)	0,43 (0,49)	0,015*
Gifta	0,59 (0,49)	0,61 (0,49)	0,024***
Med barn i Sverige	0,40 (0,49)	0,29 (0,45)	0,114***

*Anm:* Standardavvikelse visas inom parentes. \*\*\*=p-värde < 0,01, \*\*=p-värde < 0,05, \*=p-värde < 0,10. \*\*\* reflekterar ett lågt p-värde, vilket innebär en lägre sannolikhet att den uppmätta skillnaden innan och efter förändringen beror enbart på slumpen.

*Källa:* Statistik från GeoSweden – se Andersson och Jutvik (2018).

ningen av syriska asylsökande genom att jämföra dem som kom precis innan policyförändringen med dem som kom efter. För att genomföra detta använder vi oss av databasen GEOSWEDEN, en fullpopulationsdatabas som innehåller individuell information om exempelvis demografi, arbetsmarknadsstatus, utbildning och skäl till bosättning. Databasen sträcker sig från 1990 till 2014 och inkluderar alla individer som är folkbokförda i Sverige.<sup>7</sup>

Databasen innehåller dock inte datum för asylansökningar, vilket gör att vi förlitar oss på en alternativ strategi för att identifiera en behandlings- och en kontrollgrupp. I den senare gruppen ingår de syriska flyktingar som beviljades uppehållstillstånd från januari 2013 fram till september 2013 då

<sup>7</sup> Databasen administreras av Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) vid Uppsala universitet.

de nya direktiven infördes. Denna grupp kan därmed inte ha valt att ansöka om asyl i Sverige på grund av de nya, mer liberala direktiven. I den andra gruppen ingår syriska flyktingar som beviljades uppehållstillstånd efter mars 2014. Statistik från Migrationsverket visar att 98 procent av de som beviljades uppehållstillstånd i mars 2014 ansökte om asyl *efter* att de nya direktiven infördes. Vi bedömer att nästan samtliga som beviljades uppehållstillstånd från mars 2014 och framåt därmed har blivit behandlade i enlighet med de nya direktiven. Databasen sträcker sig fram till december 2014 och vi kan därför inte inkludera några observationer efter detta datum.

I tabell 1 jämför vi ett antal grundläggande demografiska skillnader mellan de som kom innan och efter implementering av de nya direktiven. Som framgår av tabellen sker en stor ökning i andelen män. Innan de nya direktiven var andelen män 58 procent, en siffra som stiger till 68 procent efter införandet av permanenta uppehållstillstånd. Detta innebär i absoluta tal en ökning på runt 4 000 män (över 18 år). Trots att genomsnittsåldern förblir relativt oförändrad finns två intressanta trender i form av en ökning av andelen unga vuxna (18–35) som kommer till Sverige och en sjunkande andel barn. Slutligen sker en stor minskning av individer som kommer tillsammans med en hushållsmedlem, dvs tillsammans med en partner eller ett barn. Innan de nya direktiven ingick mer än 60 procent av de individer som anlände till Sverige i någon form av hushåll, vilket kan jämföras med 44 procent i gruppen som kom efter.

Ovanstående kan jämföras med den andra delen av tabellen i vilken bara den vuxna populationen ingår. I denna del ser vi ett liknande mönster där fler män och färre individer med barn kommer till Sverige. Det är viktigt att notera att ovanstående inte innebär att de män som kom inte var föräldrar, utan enbart att de anlände till Sverige utan barn. En trolig förklaring till den nämnda förändringen är möjligheten till familjeåterförening. Innan de nya direktiven beviljades merparten syrier temporära uppehållstillstånd, vilket inte medförde en möjlighet att ansöka om familjeåterförening. Det är därför troligt att många familjer valde att genomföra resan till Sverige tillsammans eller, om detta inte var möjligt, inte alls. Resan till och genom Europa är känd för att vara riskfylld för asylsökande generellt och ännu mer riskfylld för barn. Därmed ger möjligheten till familjeåterförening ett alternativ att skicka en familjemedlem som efter beviljandet av uppehållstillstånd kan ansöka om familjeåterförening. Våra resultat i tabell 1 visar en bild som överensstämmer med detta narrativ, dvs att män reste först och därefter resten av familjen.

## 5. Slutsatser

I den här artikeln har vi undersökt effekten av en policyförändring på antalet syriska asylsökande. Trots att tidigare studier har bidragit till att öka vår förståelse kring vilka faktorer som driver migrationsflöden finns i dag en brist på studier som undersöker det kausala sambandet mellan politikens

utformning och migrationsbeslut. Det finns även relativt lite, eller ingen, kunskap om hur snabbt dessa förändringar sker. För att fylla denna kunskapslucka har vi undersökt effekten av en plötslig policyförändring implementerad den 3 september 2013 i Sverige på antalet syriska flyktingar. I korthet innebar förändringen att alla asylsökande tilldelades permanenta i stället för temporära uppehållstillstånd. Vi drar tre huvudslutsatser i denna artikel.

*För det första* konstaterar vi att policyförändringen hade en klar och direkt effekt på det antal syriska asylsökande som kom till Sverige. De data vi använder, vilka avser antalet asylsökande per vecka, visar en avsevärd ökning redan under första veckan, till i genomsnitt 600 asylsökande per vecka. Eftersom det genomsnittliga antalet syriska asylsökande innan de nya direktiven var 200 per vecka måste effekten anses vara betydande. Den nämnda effekten återspeglas i vår analys av fördelningen av syriska flyktingar i Europa, vilken visar att Sverige blev den största mottagaren av syriska flyktingar direkt efter policyförändringen och de nästkommande månaderna. Intressant nog upplevde det största mottagarlandet förutom Sverige, Tyskland, en motsvarande minskning av antalet asylsökande som en direkt följd av den svenska policyförändringen. Detta tyder på att ett stort antal syriska flyktingar valde att söka asyl i Sverige *i stället* för Tyskland som en konsekvens av de nya direktiven. Vidare är detta en stark indikation på att ett stort antal syriska asylsökande kände till och reagerade på policyförändringen. Den kausala effekt vi redovisar kompletteras, och överensstämmer med, resultat i existerande tvärsnittsstudier.

*För det andra* visar våra resultat att reaktionen på förändringen sker *snabbt*. Redan två veckor efter implementeringen av de nya direktiven nådde antalet asylsökande sin höjd för 2013.

*För det tredje* redovisar vi ett antal intressanta förändringar i sammansättningen av syriska flyktingar som kom till Sverige. Andelen hushåll som anlände tillsammans minskade efter förändringen. Givet hur de nya direktiven var utformande, där familjeåterförening blev möjlig, är detta resultat logiskt, då en individ (ofta en man) kunde genomföra den riskfyllda resan själv och därefter ansöka om familjeåterförening vid ett senare tillfälle. Detta resultat står delvis i kontrast till Hatton (2009, 2016), som visar tydliga effekter av gränspolitik på antal asylsökande men en utebliven effekt av välfärdspolitik. Ovanstående resultat stödjer vidare teoretiska ramverk som framhåller betydelsen av hushållet som centralt i beslut relaterade till migration. De två sistnämnda slutsatserna är två komponenter som vi menar på ett distinkt sätt bidrar till det rådande kunskapsläget gällande effekter av förändringar i migrationspolitik.

Givet våra slutsatser, att asylsökande reagerar på policyförändringar, är det centralt att diskutera generaliserbarheten av våra resultat. Bör vi förvänta oss liknande reaktioner på andra migrationspolitiska förändringar, eller finns det skäl att anta att den redovisade effekten ska ses som speciellt låg eller hög? Vi menar att det finns några omständigheter som gör att den

redovisade effekten bör betraktas som en hög uppskattning av förändringar i asylflöden. För det första var syriska flyktingar den enskilt största gruppen på flykt vid tiden för de nya direktiven. Dessutom fanns en betydande population av etablerade syrier i Sverige, vilken kan ha haft en inverkan på beslut att ansöka om asyl i Sverige. Vidare var den relativa inkomsten hos syrier hög jämfört med asylsökande från andra konfliktområden, vilket kan ha gjort syrier mer mobila. Sammantaget menar vi därför, trots en klar effekt av policyförändringen, att effekten bör ses som en särdeles hög effekt. Det är troligt att en liknande policyförändring, riktad mot en grupp med exempelvis mindre omfattande nätverk samt mindre resurser, också skulle föranleda lägre respons från migranterna.

Andersson, H och K Jutvik (2018), "Do Asylum Seekers Respond to Policy Changes? Evidence from the Swedish-Syrian Case", manuskript, Uppsala universitet.

Asylum in Europe (2013), "Sweden Will Grant Permanent Residence Permit to Syrian Refugees", [www.asylumineurope.org/news/30-03-2017/sweden-will-grant-permanent-residence-permit-syrian-refugees](http://www.asylumineurope.org/news/30-03-2017/sweden-will-grant-permanent-residence-permit-syrian-refugees).

Brekke, J, M Røed och P Shøne (2016), "Reduction or Deflection? The Effect of Asylum Policy on Interconnected Asylum Flows", *Migration Studies*, vol 5, s 65–96.

Collyer, M (2005), "When Do Social Networks Fail to Explain Migration? Accounting for the Movement of Algerian Asylum-Seekers to the UK", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol 31, s 699–718.

Dagens Nyheter (2013), "Alla syriska flyktingar får stanna", [www.dn.se/nyheter/varlden/alla-syriska-flyktingar-far-stanna](http://www.dn.se/nyheter/varlden/alla-syriska-flyktingar-far-stanna).

Gilbert, A och K Koser (2006), "Coming to the UK: What Do Asylum-Seekers Know about the UK before Arrival?", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol 32, s 1209–1225.

Hatton, T (2009), "The Rise and Fall of Asylum: What Happened and Why?", *Economic Journal*, vol 199, s 183–213.

Hatton, T (2016), "Refugees, Asylum-Seekers, and Policy in OECD Countries", *American Economic Review*, vol 106, s 441–445.

Keogh, G (2013), "Modelling Asylum Mi-

gration Pull-Force Factors in the EU-15", *Economic and Social Review*, vol 44, s 371–399.

Massey, D S och F G España (1987), "The Social Process of International Migration", *Science*, vol 237, s 733–738.

Moore, W och S Shellman (2005), "Whither Will They Go? A Global Study of Refugees' Destinations", *International Studies Quarterly*, vol 51, s 811–834.

Neumayer, E (2004), "Asylum Destination Choice: What Makes Some West European Countries More Attractive than Others?", *European Union Politics*, vol 5, s 155–180.

Piore, M (1979), *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*, Cambridge University Press, Cambridge.

Thielemann, E (2006), "The Effectiveness of Governments' Attempts to Control Unwanted Migration", i Parsons, C och T Smeeding (red), *Immigration and the Transformation of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.

United Nations (2013), *United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic (A/68/663–S/2013/735)*, New York.

UNHCR (2017), *Global Report 2017*, United Nations High Commissioner for Refugees, Genève.

Zimmermann, K (1996), "European Migration: Push and Pull", *International Regional Science Review*, vol 19, s 95–128.

## REFERENSER