

Preferenser och intressen hos Svenskt Näringsliv och Landsorganisationen om arbetskraftsinvandring under 2000-talets inledning

Preferences and interests of SN and LO about labour migration in the early 2000s

The article uses a political economy approach to analyze the preferences of the social partners SN and LO and to identify the coincided and disparate interests which the two organizations tried to defend in relation to labour migration in the debate prior to the Swedish labour migration policy reform in 2008. In contrast to presumptions by Varieties of Capitalism (VoC) scholars, the results of this article reveal that SN has preferred a market-liberal labour migration policy regime at odds with institutional traditions of the Swedish labour market model. However, LO has instead preferred a state-coordinated and regulated labour migration policy regime. In contrast to SN, LO's preferences reflected basic trade union interests to limit the supply of labour and to minimize potential negative effects for the functioning of the Swedish labour market model. Moreover, the article suggests the importance of changed power relations between the social partners and a shift of Swedish government to explain SN's influence in the debate prior to the labour migration policy change 2008 in a market-liberal direction.

Keywords: interests, labour migration, LO, preferences, SN

EFTER FÖRSLAG FRÅN den borgerliga alliansregeringen beslutade den svenska riksdagen i december 2008 att införa en betydligt mer liberal *policyregim* för arbetskraftsinvandring från icke-EU/EES-länder (Riksdagen prot. 2008/09:26; Regeringens prop. 2007/2008:147). Begreppet *policyregim* används här som ett beskrivande och analytiskt begrepp, och åsyftar ett antal karaktäristiska institutionella arrangemang, regler och normer som styr och formar en viss politisk inriktning eller system. Sociologen Gøsta Esping-Andersens (1990:80, 26–29) begrepp välfärdsstatsregimer eller välfärdsregimer som klassificerar olika länders socialpolitik utgör en inspirationskälla. I min användning av begreppet *policyregim* fokuserar jag istället på *policyregimer* för migrationspolitik, och särskilt *policyregimer* för arbetskraftsinvandring. Särskilt åsyftar jag de institutionella arrangemangen beträffande organiseringen av arbetskraftsinvandringen. Teman som berörs är relationen mellan statlig koordinering och marknadsdrivna praktiker i bedömningen av rekryteringsbehovet av migrantarbetare,

olika aktörers funktioner i dessa arrangemang samt olika grundläggande villkor för arbetskraftsinvandringen.¹

Policyförändringen i det svenska fallet illustrerar ett återupptäckt intresse för arbetskraftsinvandring bland europeiska företagare och politiska beslutfattare under de senaste 15–20 åren. Både demografiska prognoser och arbetsmarknadsprognoser pekar på en kraftigt minskad andel människor i arbetsför ålder inom flera europeiska länders befolkningar under en kommande 30-årsperiod (Menz & Caviedes 2010:1–11; Tamas & Palme 2006:3–6). Den svenska policyförändringen 2008 föregicks av en offentlig debatt under 2000-talets inledning om möjligheterna att återinföra en omfattande arbetskraftsinvandring som en åtgärd för att möta dessa demografiska och ekonomiska utmaningar på arbetsmarknaden, ofta med hänvisningar till tidigare erfarenheter av arbetskraftsinvandring framför allt under 1950- och 1960-talet. Arbetsgivare organiserade inom Svenskt Näringsliv och de borgerliga politiska partierna förespråkade en mer liberal migrationspolitik för att underlätta icke-EU-medborgares tillträde till den svenska arbetsmarknaden. Socialdemokratiska arbetarepartiet (SAP) och den fackliga Landsorganisationen var däremot mer skeptiska mot en liberalisering.

Syftet med föreliggande artikel är att undersöka *policypreferenserna* hos arbetargivarorganisationen Svenskt Näringsliv (SN) och den fackliga organisationen Landsorganisationen (LO) i den debatt som föregick policyförändringen 2008 att införa en mer liberal policyregim för arbetskraftsinvandring från icke-EU/EES-länder. Jag använder ett *politiskt-ekonomiskt* angreppssätt för att analysera de bägge organisationernas preferenser samt för att identifiera de *sammanfallande* och *motsatta intressen* de försökte försvara i relation till den aktuella arbetskraftsinvandringen. Denna artikel behandlar således specifikt debatten om arbetskraftsinvandring där potentiella arbetskraftsmigranter behöver arbets- och uppehållstillstånd för att kunna invandra. Därför kommer varken den fria inomnordiska arbetskraftsinvandringen, kopplat till den gemensamma nordiska arbetsmarknaden sedan 1954, eller den fria inomeuropeiska arbetskraftsinvandringen, som är en konsekvens av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU) sedan 1994, att behandlas. Studien är också avgränsad till de två centrala huvudorganisationerna SN och LO. Bägge organisationerna är relevanta organisationsaktörer att studera, då såväl SN som LO var synnerligen involverade i den svenska debatten som föregick policyförändringen 2008. SN och dess föregångare Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) har historiskt varit den mest inflytelserika arbetargivarorganisationen i det svenska näringslivet och beträffande arbetsmarknadspolitiken generellt, och särskilt i relation till policyer för arbetskraftsinvandring (Waara 2012:13–14). Både LO, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) har varit involverade i den aktuella debatten, men i studien fokuseras enbart på LO från den fackliga sidan. LO var också den av de tre fackliga centralorganisationerna som var mest aktiv i debatten om den ak-

1 Jfr en fördjupad diskussion om dessa aspekter i avsnittet ”Marknadsliberal eller statligt koordinerad policy för arbetskraftsinvandring”.

tuella policyreformen. Särskilt aktiv i debatten var LO vid inledningen av 2000-talet när olika näringslivsföreträdare och liberala politiker ville få till stånd ökad arbetskraftsinvandring, bland annat till de olika yrkessektorer som LO-facken organiserade (Bucken-Knapp 2009; Murhem & Dahlqvist 2011; Yalcin 2010). Eftersom jag fokuserar på de bägge centrala huvudorganisationerna SN och LO kommer agerandet eller preferenserna hos deras medlemsorganisationer att få mindre uppmärksamhet. Det har förkommit skilda uppfattningar inom de centrala huvudorganisationerna i olika sakfrågor, men i denna studie är jag främst intresserad av att synliggöra de officiella policypreferenserna hos SN och LO. Följande frågeställningar kommer därför att diskuteras:

- Varför har SN haft preferenser för en liberalisering av policyregimen för arbetskraftsinvandring från icke-EU/EES-länder medan LO har haft preferenser för en statligt koordinerad policyregim?
- Vilka intressen och maktförhållanden har påverkat organisationernas respektive policypreferenser beträffande arbetskraftsinvandringen?

Tidigare forskning om organiserade intressen och preferenser för arbetskraftsinvandring

Nästintill varje debatt om värdet av förändringar i policyer för arbetskraftsinvandring berör viktiga frågor med kopplingar till den ekonomiska politiken. Trots detta faktum har få studier tills nyligen haft ett politisk-ekonomiskt angreppssätt i forskningsfältet om politiskt beslutsfattande och policyskapande processer som omger arbetskraftsinvandring. Georg Menz och Alexander Caviedes påpekar att en stor del av migrationsforskningen, särskilt inom statsvetenskapen, har haft ett statsfixerat perspektiv och har behandlat migrationspolitiken som ett område reserverat för stater och regeringar (Menz & Caviedes 2010:3–4). Menz och Caviedes hävdar vidare att det politiska agerandet bland icke-statliga aktörer och institutioner, som arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer, har fått mindre uppmärksamhet inom migrationsforskningen. Många migrationsforskare har en snäv fokusering enbart till det egna subdisciplinära fältet inom migrationsforskningen, och använder sällan teorier utanför migrationsfältet (Menz & Caviedes 2010:3–4). För att finna studier med politisk-ekonomiska angreppssätt i migrationsforskningen behöver vi antingen blicka bakåt mot 1970-talet (Castles & Kosack 1973; Piore 1979) eller lita till ett fåtal bidrag som har publicerats sedan dess (Caviedes 2010a, 2010b; Cole & Dale 1999; Freeman 2006; Menz 2008, 2010). Som vidare påpekas av Menz och Caviedes är en stor del av den efterkrigstida invandringen till Europa grundad i ekonomisk migration, varför ”it seems clear that a broad survey of economic migration trends should be embedded within the larger discourse on the changing political economy of Europe and the world” (Menz & Caviedes 2010:4). I linje med Menz och Caviedes betonar jag i denna artikel vikten av att studera utformningen av policyregimer för arbetskraftsinvandring dels i relation till agerandet från organiserade intressen på arbetsmarknaden

och dels i relation till den strukturella karaktären på arbetsmarknadsrelationerna och den rådande nationella politiska ekonomin.

Det finns dock ett antal studier som studerat liberaliseringen av den svenska policyregimen för arbetskraftsinvandring från icke-EU/EES-länder som genomfördes i december 2008 och där angreppssätten kan betecknas som politisk-ekonomiska. Gregg Bucken-Knapp (2007, 2009) använder ett *Varieties of Capitalism*-perspektiv (VoC) när han undersöker SAP och LO och dess motstånd mot en mer liberal policy. VoC-litteraturen, som har ett företagsinriktat perspektiv, framhåller att institutionell förändring och policy reformer inom antingen *liberala marknadsekonomier* (LMEs) eller *koordinerade marknadsekonomier* (CMEs) generellt har störst chans att bli lyckosamma om de är komplementära med de bredare mönstren av koordinering inom den givna politiska ekonomin (Hall & Soskice 2001:45). I LMEs koordinerar företagen sina aktiviteter i olika sfärer via konkurrerande marknadsarrangemang. I CMEs litar företagen i större utsträckning till icke-marknadsbaserade relationer och medel för att koordinera sina affärsrelationer och aktiviteter (Hall & Soskice 2001). Tyskland, men även Sverige, framhålls ofta som exempel på koordinerade marknadsekonomier i VoC-litteraturen. Enligt VoC-inspirerade forskare domineras dessa länders politiska ekonomier av företag som strävar efter att rekrytera lämplig kvalificerad arbetskraft. Därtill har de en arbetsmarknadsmodell som traditionellt har kännetecknats av förhandlingar mellan starka partsorganisationer på bägge sidor, både centralt och lokalt, om löner, arbetsvillkor och produktivitetsutveckling (Bucken-Knapp 2007:2; Menz 2010:27-31). Bucken-Knapp urskiljer sex ”komponenter” i policyn om arbetskraftsinvandring som de bägge arbetarrörelseorganisationerna lagt stor vikt vid: dörrvaktsfunktionen, kriterier för tillståndsgivning, platsen för jobbsökandet, migranternas initiala tillgång till arbetsmarknaden och anställningstid, möjligheter att förnya tillstånden samt migranternas sociala rättigheter (Bucken-Knapp 2009:3–6, 37–45). Bucken-Knapp menar att SAP:s och LO:s motstånd mot en liberalisering av arbetskraftsinvandringen kan förklaras av deras preferenser för att försvara den svenska koordinerade marknadsmodellen (Bucken-Knapp 2009:2–6, 43–45, 145–155). Hans slutsatser och argumentation gällande SAP:s och LO:s policypreferenser är övertygande. Däremot har Bucken-Knapp och hans tillämpning av VoC-ansatsen svårare att förklara arbetsgivarorganisationen SN och dess policypreferenser. Bucken-Knapp menar bland annat att SN sedan åtminstone 1990-talets början inte längre stått bakom en koordinerad marknadsmodell, vilket skulle förklara att SN agerat på ett sätt som bryter med förutsägelseerna inom VoC, det vill säga att arbetsmarknadens parter strävar efter policyreformer som är förenliga med strukturerna inom den rådande nationella politiska ekonomin (Bucken-Knapp 2009:153–155; jfr Hall & Soskice 2001:45, 58). Det blir således problem att använda VoC-perspektivet, med utgångspunkten att Sverige är en koordinerad marknadsekonomi, för att förklara SN:s marknadsliberala preferenser gällande arbetskraftsinvandring.

Lucie Cerna analyserar istället preferenser hos högutbildade och lågutbildade yrkesgruppers fackliga centralorganisationer respektive hos arbetsgivarorganisationer och koalitioner mellan dem för att förklara liberaliseringen av arbetskraftsinvandringen.

Cerna utgår från att aktörernas preferenser är beständiga, och policyförändringar förklaras därmed som en konsekvens av yttre faktorer som till exempel förändringar vid regeringsmakten (Cerna 2009:3–8). Hennes analysmodell bidrar därmed inte till att förklara SN:s och LO:s preferenser och vilka intressen som driver dem. Därtill stämmer inte hennes antagande att fackliga organisationer för högutbildade är motståndare till arbetskraftsinvandring av kvalificerad arbetskraft i det svenska fallet. Detta framhåller Sofia Murhem och Andreas Dahlkvist, och de hänvisar till SACO:s och i viss mån även TCO:s positiva inställning till reformen 2008 (Murhem & Dahlkvist 2011:38–39, 46–47). Murhem och Dahlkvist använder istället regleringsteori för att förklara LO:s, TCO:s, SACO:s och SN:s agerande i relation till den genomförda liberaliseringen. Murhem och Dahlkvist argumenterar övertygande för betydelsen av att betrakta organisationerna som rationella aktörer som drivs av egenintressen. För att förklara de olika organisationernas ageranden gällande reformen betonar de samtidigt även betydelsen av att ”väga in kontexten, främst den upplevda hotbilden, institutionella faktorer som tidigare reglering av arbetskraftsinvandringen, men även anpassning till förändrade ekonomiska förhållanden” (Murhem & Dahlkvist 2011:50). Betydelsen av ett liknande intresseinriktat perspektiv som väger in kontextuella faktorer och som används hos Murhem och Dahlkvist, har även inspirerat mitt analytiska ramverk. Mer än tidigare forskning av Murhem och Dahlkvist, Bucken-Knapp och Cerna betonar jag även vikten av ett relationellt maktperspektiv för att förklara SN:s och LO:s preferenser och inflytande i debatten om arbetskraftsinvandring.

Organiserade intressen och en förändrad svensk policyregim för arbetskraftsinvandring – analytiska perspektiv

Jag anlägger analytiska perspektiv som är inspirerade av både teorier inom politisk-ekonomi och teorier om organiserade intressens funktion vid utformningen av policyregimer för migrationspolitik (Caviedes 2010a, 2010b; Freeman 1995, 2002, 2004; Menz 2008; Penninx & Roosblad 2000; Svanberg 2011).

En tongivande forskare som betonat att migrationspolitikens utformning är beroende av intressegruppers agerande är Gary Freeman (1995, 2002, 2004). Freeman argumentar för att politikens vilja att stödja en liberal invandringspolitik, trots att den allmänna opinionen i många fall föredrar mer restriktivitet mot invandring, beror på att vinsterna med invandring är koncentrerade, medan kostnaderna är diffusa. De grupper som förespråkar en liberal invandringspolitik, till exempel arbetsgivarorganisationer och liberala grupperingar, har därmed en fördel i argumentationen, och kan påverka politikerna för sin sak. Konservativa partier och vissa fackliga organisationer brukar traditionellt höra till de grupper som förespråkar en reglerad invandringspolitik (Freeman 1995:885, 2002:78). Freemans modell måste emellertid modifieras en aning för att kunna tillämpas på den svenska kontexten. Freeman har i huvudsak studerat liberala politiska ekonomier där fackliga organisationer och välfärdsstaten varit jämförelsevis svaga. I Sverige har policyn för arbetskraftsinvandring och de institutionella strukturerna i den politiska ekonomin historiskt varit mer statskoordinerade

och präglade av starka fackliga organisationer och en universell välfärdsstat (Bucken-Knapp 2009:29–33, 43–45, 49–55; Lundqvist 2006:187–191, 198–200). Jag anknyter därför först och främst till Freemans mer allmängiltiga perspektiv om att migrationspolitikens utformning i stor uträkning handlar om kollektiva intressen, och att intressegrupper försöker agera så rationellt och nyttomaximerande som möjligt i relation till den politiska kontext som de i huvudsak verkar inom. Ett liknande perspektiv används, som sagt, av Murhem och Dahlkvist (2011:40).

En utgångspunkt, influerad av Freeman och Murhem och Dahlkvist och andra forskare med en politisk-ekonomisk inriktning, är att arbetsmarknadsorganisationer har intressen att bevaka. Å ena sidan kan fackliga organisationer betrakta arbetskraftsinvandring som ett potentiellt hot, som riskerar att försvaga de fackliga organisationernas relativa maktposition gentemot arbetsgivarna (Penninx & Roosblad 2000:4). Utifrån ett sådant perspektiv kan det framstå som rationellt att motsätta sig invandring av migrantarbetare. Klas Åmark menar att *konkurrensbegränsning* gällande utbudet av arbetskraft är en viktig strategi som fackliga organisationer använder för att förhindra lönedumping. Därtill hävdar Åmark att konkurrensbegränsning används som ett verktyg i de fackliga strävandena att försvara medlemmarnas intressen (Åmark 1986:20). Å andra sidan kan fackliga organisationer komma till insikten att ett ökat utbud av arbetskraft också kan ligga i deras medlemmars intresse, då arbetskraftsinvandring kan bidra till ökad produktion och ökad ekonomisk tillväxt och välfärd generellt i landet (Penninx & Roosblad 2000:4). Utifrån ett sådant perspektiv kan arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer ha *sammanfallande intressen* gällande arbetskraftsinvandring. Arbetsgivarorganisationer strävar efter att öka utbudet av arbetskraft för att produktionen ska kunna fortgå obehindrat, och de fackliga företrädarna inser migrantarbetarnas viktiga bidrag för att öka tillväxttakten (Penninx & Roosblad 2000:4; Svanberg 2011:91–97).

Torbjörn Lundqvist menar att i Sverige har nationella arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer haft en viktig funktion sedan början av 1900-talet för att utveckla institutioner och policyer för arbetsmarknaden, men även för flera delar av välfärdsstaten. Lundqvist framhåller vidare att betydelsen av begreppet ”Den svenska modellen” ursprungligen refererade till ökad samverkan mellan kapital och arbete och till den fredliga utvecklingen på arbetsmarknaden under perioden efter andra världskriget. Dessutom framhåller Lundqvist att även *staten*, företrädd av den socialdemokratiska regeringen, hade en viktig funktion för framväxten av arbetsmarknadspolitik och skapandet av en ny statlig myndighet på arbetsmarknadsområdet, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), under senare delen av 1940-talet (Lundqvist 2006:185–186). När det gäller möjligheten att försvara intressen, är arbetsgivarorganisationernas och de fackliga organisationernas tillträde till och kontakter med regeringen, liksom deras integrering i den policyskapande processen av stor betydelse (Caviedes 2010a, 2010b; Menz 2008). Svenska arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer har varit involverade i beslutfattande och implementering av offentlig politik inom en rad olika policyområden, genom den långa traditionen av socialt partnerskap mellan kapital, arbete och stat mellan 1930-talet och 1980-talet (Hermans-

son 1993; Lewin 1992). Begrepp som *korporatism* och *nykorporatism* används också för att beskriva den här typen av institutionella strukturer där intresseorganisationer är involverade i den policyskapande processen (Williamson 1989; Rothstein & Trägårdh 2007). Under de senaste två–tre decennierna har tendensen i Sverige emellertid varit en avkorporatisering (Hermansson *et al.* 1999; Lindvall & Sebring 2006). Denna studie kommer därigenom att bidra med såväl teoretiska som empiriska exempel från det svenska fallet om hur olika policyregimer för arbetskraftsinvandring, och särskilt specifika förslag om att liberalisera policyn, även kan relateras till bredare förändringar av de institutionella strukturerna för politiskt beslutsfattande inom den politiska ekonomin (jfr Bucken–Knapp 2009:152–157; Caviedes 2010a:13–16). Studien av den svenska debatten om arbetskraftsinvandring avser vidare att belysa i vilken utsträckning som centrala argument för förändringar respektive för att bevara en rådande policyregim kan härledas till ett uppfattat organisatoriskt intresse i relation till arbetsmarknaden hos SN och LO.

Materialet för studien består av organisationsrapporter och remissvar från SN och LO, regeringspropositioner, riksdagsprotokoll och statliga utredningsrapporter. Därtill utgörs materialet av pressmaterial i form av pressmeddelanden, kommentarer och uttalanden från representanter för SN och LO samt av sekundärlitteratur (i huvudsak tidigare forskningsanalyser av den svenska policyn för arbetskraftsinvandring). Urvalet av organisationsrapporter och remissyttranden är representativa för SN:s och LO:s officiella policypreferenser. Organisationsrapporterna och remissvaren är av en politisk och argumenterande karaktär, och de har analyserats utifrån en kontextualiserande och ideologikritisk metod. Analysmetoden syftar till att identifiera och analysera politiska argument i relation till den omgivande sociala kontexten för texten och dess budskap (Thompson 1984:10–11, 135–140, 146–147). När jag har analyserat rapporterna med hjälp av ideologikritiken har jag i huvudsak fokuserat på, som nämndes tidigare, att identifiera sammanfallande och motsatta intressen mellan SN och LO ifråga om arbetskraftsinvandringen och i relation till den svenska arbetsmarknaden.

Marknadsliberal eller statligt koordinerad policy för arbetskraftsinvandring

En kärnfråga i den svenska debatten om arbetskraftsinvandring, liksom i andra länders motsvarigheter, har gällt de institutionella arrangemangen i relation till hur arbetskraftsinvandringen ska organiseras. Två idealtyper av policyregimer för arbetskraftsinvandring kan här urskiljas, enligt Gregg Bucken–Knapp (2007:4–5). Å ena sidan kan politiska beslutsfattare välja en *marknadsliberal* policy för arbetskraftsinvandring, där arbetsgivarna ges en stor kontroll över beviljandet av arbetstillstånd. I denna marknadsbaserade form av arbetskraftsinvandring utgör företagens rekryteringsbehov den principiellt styrande faktorn i relation till besluten om arbetstillstånd. Omfattningen av arbetskraftsinvandringen styrs i stor utsträckning av efterfrågan på arbetskraft hos olika arbetsgivare. Dessutom är potentiella migranter inte begränsade till en viss typ av arbete, utan kan välja mellan olika anställningserbjudanden över

hela arbetsmarknaden under den period som de har ett gällande arbetstillstånd. Inom regimen förekommer få statligt initierade restriktioner avhängigt bredare arbetsmarknadspolitiska eller ekonomisk-politiska målsättningar. Därtill behöver inte de arbetskraftsmigranter som blivit arbetslösa lämna mottagarlandet omgående inom ramen för regimen. Möjligheter kan finnas för migranter att få sina tillfälliga arbetstillstånd omvandlade till permanenta uppehållstillstånd efter en viss tidsperiod med kontinuerliga anställningar. Slutligen, för att uppnå en flexibel arbetsmarknad kan den liberala policyregimen antingen inte alls bevilja arbetskraftsmigranter tillgång till offentligt finansierade välfärdsförmåner, eller alternativt stadga att rätten till sociala förmåner ska ske genom en succesiv kvalificeringstid under ett antal år. Tanken bakom sådana lösningar är att förstärka incitamenten för migranter att vara och förbli aktiva på arbetsmarknaden, hävdar Bucken-Knapp (2007:4, 2009:39–43).

Å andra sidan kan politiska beslutsfattare istället välja att införa en regim som kan betecknas som en *statligt koordinerad* policy för arbetskraftsinvandring. Korporativa institutionella strukturer med intresseorganisationer som är involverade i policyprocessen är ofta kännetecknande för modellen. Policyregimen kännetecknas således av en statligt ledd koordineringsförmåga, och ett deltagande av flera aktörer i beslutsprocessen kring arbetstillstånd. Arbetsgivare, fackliga organisationer och företrädare för arbetsmarknadsmyndigheterna ges därmed möjlighet att lämna yttranden inför beslutet om ett arbetstillstånd ska beviljas eller avslås, beskriver Bucken-Knapp (2007:5). Migranter kan beviljas antingen permanenta eller tillfälliga tillstånd. Arbetskraftsmigranter som har tillfälliga arbetstillstånd har många gånger dessa begränsade till anställningar inom vissa specifika yrken eller sektorer på arbetsmarknaden. Migranterna beviljas ofta tillstånd först när det har förekommit en arbetsmarknadsprövning för att säkerställa avsaknaden av inhemska arbetskraftsalternativ. Möjligheterna är begränsade för migranter med tillfälliga arbetstillstånd att byta anställningar fritt över hela arbetsmarknaden, och de förväntas generellt att lämna landet efter avslutad anställning eller vid arbetslöshet. Rätten till sociala förmåner kan också vara begränsad för arbetskraftsmigranter med tillfälliga arbetstillstånd. Det ursprungliga beviljandet av uppehållstillstånd på grund av arbetsmarknadsskäl är beroende av om det finns en generell efterfrågan på arbetskraft eller en specifik kompetensbrist inom vissa yrken och branscher. Personer med permanenta uppehållstillstånd har dock sällan några arbetsmarknadsrestriktioner. Även sociala förmåner blir generellt tillgängliga för arbetskraftsmigranter med permanenta uppehållstillstånd, under samma villkor som de är tillgängliga för nationella medborgare. Då efterfrågan på arbetskraft kan vara antingen specifikt riktad eller generell är det möjligt med både småskalig eller storskalig invandring inom ramen för en statligt koordinerad arbetskraftsinvandring, understryker Bucken-Knapp (2007:5, 2009:39–43).²

2 Jag vill understryka att policyregimerna beskrivna i detta avsnitt är just idealtyper. I praktiken förekommer många fall där flera länders policyer för arbetskraftsinvandring blandar inslag från såväl den marknadsliberala som den statligt koordinerade policyregimen.

Den svenska policyn för arbetskraftsinvandring: en historisk bakgrund till debatten om en policyreform under 2000-talets inledning

Från 1970-talet till 2000-talet dominerades invandringen till de nordiska länderna av familjerelaterad och flyktingrelaterad migration. EU:s östutvidgning 2004 och 2007 representerade en ny fas ifråga om ökad arbetskraftsinvandring till de nordiska länderna. I Sverige blev omfattningen av denna särskilda form av inomeuropeisk migration mindre än vad politiker och experter förutsåg före den första utvidgningen av EU österut i Europa 2004. I relation till befolkningens storlek var invandringen av arbetskraftsmigranter från de nya EU-medlemsstaterna, särskilt från Polen och de baltiska staterna Estland, Lettland och Litauen, större till Norge, Island och Danmark än till Sverige under de första åren efter dessa länders EU-anslutning. Dessa nationella skillnader berodde mycket på det faktum att arbetskraftsmigration påverkas starkt av efterfrågan på arbetskraft, och att löneläget var klart högre i Norge och Danmark än i Sverige (Berge *et al.* 2009:16, 61–64; Dølvik & Eldring 2008:91–96).

När det gällde Sverige och invandringsstrukturen i inledningen av 2000-talet visade siffror från Migrationsverket att mellan åren 2000 och 2004 beviljades totalt 231 411 permanenta uppehållstillstånd. 116 330 (47 procent) beviljades uppehållstillstånd av familjeanknytningsskäl och 39 580 (17 procent) beviljades tillstånd av flyktingsskäl. Nästan 156 000 individer (64 procent) beviljades således ett permanent uppehållstillstånd som inte primärt var baserat på skäl med koppling till arbete eller utbildning. Totalt 1 806 individer (1 procent) från icke-europeiska länder beviljades uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl. Tilläggas bör dock att en betydande andel av de 46 408 individer (23 procent) som fick ett permanent uppehållstillstånd mot bakgrund av olika EU/EES överenskommelser anlände primärt till Sverige av olika arbetsmarknadsskäl.

Tabell 1

Beviljade permanenta uppehållstillstånd i Sverige 2000–2004

Skäl	Antal	Andel (%)
Släktingar	96 208	40
EU/EES	46 408	23
Flyktingar	39 580	17
Gäststudenter	23 177	10
Släktingar till flyktingar	20 122	7
Barn under adoption	4 110	2
Arbetsmarknadsskäl	1 806	1
Totalt	231 411	100

Källa: Siffrorna i tabell 1 kommer från Migrationsverket, i SOU 2005:50:112.

Den svenska policyregimen för arbetskraftsinvandring från icke-EU/EES-länder som fanns i början av 2000-talet kan karaktäriseras som statligt koordinerad och relativt restriktiv. Enligt Bucken-Knapp kunde icke-EU medborgare nästan enbart invandra till Sverige i syfte att söka anställning för att fylla ”short-term labor market gaps”. Mindre än ett genomsnitt av 8 000 arbetskraftsmigranter från icke-EU-länder per år beviljades ett tillfälligt arbetstillstånd mellan 2000 och 2004 (Bucken-Knapp 2009:56). I dessa fall var de tillfälliga tillstånden generellt giltiga ett år i taget, och de beviljades i regel sällan om inte de lokala och regionala arbetsmarknadsmyndigheterna tillstyrkte att den lediga anställningen inte kunde tillsättas av svenska eller andra EU-medborgare, hävdar Bucken-Knapp (2007:8). Vidare måste sökande påvisa att de hade ett skriftligt anställningserbjudande, att den aktuella fackliga organisationen skulle ge sitt stöd till den föreslagna anställningen, att lönen, försäkrings- och andra anställningsvillkor skulle motsvara miniminivån inom aktuellt kollektivavtal, och att bostad måste vara ordnad före ankomsten till Sverige. Ansökningar måste göras från utlandet, och migranter tilläts inte resa in i Sverige förrän ansökan var beviljad. Tillfälliga arbetstillstånd var både knutna till en specifik bransch och till en arbetsgivare. Migranter med tillfälliga arbetstillstånd kunde alltså varken byta arbetsgivare eller yrke (SOU 2006:87:88–92).

Denna relativt restriktiva policyregim beträffande arbetstillstånd härstammade från 1960-talet. Under mitten och senare delen av 1960-talet ökade den utomnordiska arbetskraftsinvandringen från länder som Jugoslavien, Grekland och Turkiet. Antalet migranter som anlände till Sverige med turistvisum från dessa länder ökade rejält mellan åren 1964–1967, närmare en fördubbling jämfört med mellan åren 1960–1964 (Lundh & Ohlsson 1999:64–66). Den ökade invandringen och tilltagande kommunikations- och språksvårigheter på olika arbetsplatser runt om i landet bidrog till en debatt inom fackföreningsrörelsen om de ekonomiska och sociala konsekvenserna av arbetskraftsinvandringen. LO krävde en reglering av den utomnordiska invandringen, och särskilda åtgärder för att underlätta ”anpassningen” av invandrare till det svenska samhället (Johansson 2008:170–171; Lundh 1994:25–28).³

Både LO och SAP uttryckte farhågor för att den befintliga liberala invandringspolitikerna, som införts genom 1954 års utlänningslag, riskerade att pressa lönenivåerna nedåt för svenska arbetare. Företrädare för LO argumenterade emot att de arbetsgivare som undvek att betala konkurrenskraftiga löner istället kunde rekrytera migrantarbetare med hjälp av AMS och utifrån en liberal invandringspolitik (Bucken-Knapp 2007:9). I sitt motstånd mot den liberala invandringspolitikerna fokuserade LO på hur en oreglerad arbetskraftsinvandring kunde hota centrala målsättningar i den svenska arbetsmarknadspolitikerna, och därigenom försvåra tillträde för grupper som traditionellt befunnit sig vid sidan om eller haft en utsatt position på den svenska arbetsmarknaden. LO menade att rekryteringen av arbetskraftsmigranter, särskilt

3 Utlänningslagarna från 1943 och 1949 samt överenskommelsen om en gemensam nordisk arbetsmarknad från 1954 innebar att LO inte hade någon möjlighet till direkt inflytande över de villkor som omgav invandringen av medborgare från de nordiska länderna.

till låglönebranscher, riskerade att försena strukturomvandlingen inom industrin och därigenom motverka arbetsmarknads- och lönepolicyer vars syfte var förbättra positionen för lågavlönade arbetare (Bucken-Knapp 2007:9; Johansson 2008:149–151; Lundh 1994:26–30). I samma anda menade LO att en oreglerad arbetskraftsinvandring gick på kant med policyer som syftade till att öka storleken på arbetskraftsdeltagandet generellt, särskilt policyer utformade för att uppmuntra arbetare från de ekonomiskt mindre framgångsrika norra delarna av landet att flytta söderut där det fanns en större efterfrågan på arbetskraft. Oron inom LO handlade bland annat om att arbetskraftsmigranter tenderade att söka anställning i de södra delarna av Sverige, där det fanns en stor efterfrågan på arbetskraft men där bostadsbristen också var påtaglig. Det fanns en rädsla för att konkurrensen mellan infödda arbetare och migrantarbetare om bostäder i regioner med brist på arbetskraft skulle underminera försöken att öka mobiliteten inom landet bland den infödda arbetskraften. Ytterligare ett argument LO använde mot den oreglerade arbetskraftsinvandringen var att företagen och staten borde satsa på inhemska resurser som gifta kvinnor, äldre och personer med mindre funktionshinder som en strategi för att öka utbudet av arbetskraft, snarare än att rekrytera ett stort antal migrantarbetare. Ytterligare ett problem som LO uppfattade med fortsatt oreglerad arbetskraftsinvandring var det faktum att arbetskraftsmigranter tenderade att behöva nyttja offentliga välfärdsresurser i större utsträckning än infödda grupper (Bucken-Knapp 2007:9; Johansson 2008:149–151; Lundh 1994:26–30). Som en konsekvens av dessa farhågor, argumenterade LO för att arbetskraftsinvandringen skulle ske under reglerade och ordnade former. Dess huvudargument var att invandringen skulle ”anpassas” till konjunkturerna på arbetsmarknaden, och med hänsyn tagen till samhällets möjligheter att ta hand om sina nya medborgare och erbjuda jämlika sociala villkor med den infödda befolkningen ifråga om arbete, bostäder, utbildning och sociala förmåner (Johansson 2008:149–151; Lundh 1994:26–30).

Flera av LO:s argument om den oreglerade arbetskraftsinvandringens negativa effekter för den svenska arbetsmarknadens funktionssätt och för socialpolitiken förekom också i en statlig utredningsrapport om invandringspolitiken från 1967 och i den socialdemokratiska regeringens proposition från 1968. Dessa statliga policydokument befäste ett skifte av den svenska policyn till förmån för en statligt koordinerad policyregim för arbetskraftsinvandring (SOU 1967:18; Regeringens prop. 1968:142; jfr Johansson 2008:166–169).

Även före 1967-1968 hade dock migrations- och arbetsmarknadspolicyer varit tätt sammanbundna i Sverige. Det hade även förekommit viss facklig och statlig kontroll genom att de fackliga organisationerna fungerade som remissinstanser till arbetsmarknadsmyndigheterna vid ansökningar om arbetstillstånd. Inom staten var det främst arbetsmarknadsmyndigheterna som ansvarade för frågor om arbetskraftsinvandring och rekrytering av arbetskraft utomlands (Svanberg 2011:96). Policyskiftet 1967-1968, och en politisk prioritering av kollektiv rekrytering framför individuell arbetskraftsinvandring under senare delen av 1960-talet, förstärkte dock AMS betydelse. Enskilda företag som ville rekrytera arbetskraft från icke-nordiska länder var

tvungna att skicka in en begäran till arbetsmarknadsmyndigheterna. Det kan även tilläggas, som statsvetaren Bo Rothstein visat, att de svenska arbetsmarknadsmyndigheterna vid denna tidpunkt blivit socialdemokratiskt präglade institutioner, främst på grund av regeringspartiets kontroll över personalrekryteringen till den här statliga myndighetssfären (Rothstein 1986). AMS socialdemokratiska prägel främjade även ett fackligt medinflytande över arbetskraftsinvandringen. AMS beslutade inte ensamt över rekryteringsförfrågningar eller ansökningar om arbetstillstånd. I linje med de korporativa strukturerna i den svenska arbetsmarknadsmodellen gav parterna på arbetsmarknaden och de regionala arbetsmarknadsmyndigheterna sina synpunkter på olika ärenden. Som den tidigare forskningen visat var AMS lyhört för de fackliga synpunkterna, och biföll sällan en ansökan om inte den berörda fackliga organisationen gav sitt medgivande (Johansson 2008:130; Knocke 2000:162; Nelhans 1973:186, 191–196; Svanberg 2011:96, 106–107).

Den mer reglerade och statligt koordinerade policyregimen som infördes stegvis 1967–1968 valdes således som strategi för att markera att den tidigare liberala invandringspolitiken stod i konflikt med arbetsmarknadspolitiska målsättningar om att uppnå full sysselsättning och ett ökat arbetskraftsdeltagande bland befolkningen som redan fanns i Sverige. Denna positionering förblev sedan central i den svenska policyregimen för arbetskraftsinvandring fram till inledningen av 2000-talet. Arbetskraftsinvandring från utomeuropeiska länder prioriterades generellt lågt till förmån för en aktiv arbetsmarknadspolitik som gav företräde till att mobilisera inhemska grupper som stod utanför eller hade en svag position på arbetsmarknaden. I de yrken och branscher där det likväl fanns en fortsatt efterfrågan av att eventuellt rekrytera arbetskraft från utomeuropeiska länder förekom det trepartssamverkan mellan AMS och representanter för fackliga organisationer och arbetsgivare för att fatta beslut om arbetstillstånd (Bucken-Knapp 2007:10).⁴

SN:s kampanj för en marknadsliberal arbetskraftsinvandring

Enligt VoC-ansatsen, som Bucken-Knapp (2007, 2009) utgår ifrån i sina studier, förutsätts arbetsgivarnas policypreferenser ytterst styras av den specifika variant av kapitalism som de verkar inom. I enlighet med en sådan ansats torde, enligt Bucken-Knapp, svenska arbetsgivare ha föredragit att behålla den reglerade policyn för arbetskraftsinvandring som fungerade i enlighet med den svenska koordinerade marknadsmodellen. Rimligen skulle arbetsgivarna då ha föredragit en modell med fortsatt trepartssamverkan mellan arbetsgivare, fackliga organisationer och AMS för att fatta beslut om arbetstillstånd. Arbetskraftsinvandringen skulle därtill organiserats på ett sådant sätt att den inte äventyrade centrala ekonomisk-politiska och arbetsmarknadspolitiska målsättningar inom den svenska politiska ekonomin (Bucken-Knapp

⁴ Se även SOU 2006:87:87–92, 118–120, 125–130 för en beskrivning av motiven bakom den reglerade svenska policyregimen, och de institutionella formerna och handläggningsrutinerna inom ramen för den aktuella policyregimen.

2007:10). Men i motsats till förutsägelseerna inom VoC-ansatsen, vilket Bucken-Knapp (2007:10) också framhåller, bedrev SN vid inledningen av 2000-talet snarare en kampanj för att liberalisera den svenska koordinerade policyn för arbetskraftsinvandring.

I slutet av senhösten 2001 författade Bijan Fahimi, styrelsemedlem i SN, en rapport på uppdrag av SN. I rapporten argumenterade Fahimi för att den åldrande svenska befolkningen och en befintlig brist på arbetskraft aktualiserade behovet av att öppna upp den svenska arbetsmarknaden för ökad arbetskraftsinvandring från icke-EU-länder (Fahimi 2001:7, 9–14). Fahimis rapport innehöll också kritiska synpunkter mot den rådande ordningen, där lokala arbetsmarknadsmyndigheter hade till uppgift att reglera invandringen av utomeuropeisk arbetskraft. Fahimi ville avskaffa den reglerade och statligt koordinerade policyregimen för arbetskraftsinvandring. Istället föredrog han ett system där företagen själva tilläts besluta och förvalta i frågor som rörde vilken kompetens de behövde. Han ville även ge ”marknaden möjlighet att identifiera var den kan finna kompetensen” (Fahimi 2001:16).

SN-experterna Karin Ekenger och Fabian Wallen författade i juli 2002 en ny SN-rapport. I rapporten presenterade Ekenger och Wallen ett förslag till förändring av den svenska policyn för arbetskraftsinvandring. Fackliga organisationer skulle inte längre verka som remissinstans vid ansökningar om arbetstillstånd. De lokala arbetsmarknadsmyndigheterna skulle heller inte längre tillåtas att begränsa arbetskraftsmigranter enbart till vissa branscher och yrken där det rådde kompetensbrist, utan bedömningen av individen skulle ”istället baseras på att man har sin försörjning genom anställning eller genom att man har etablerat sig som egenföretagare” (Ekenger & Wallen 2002:20–21). Företagens inflytande över arbetskraftsinvandringen skulle förstärkas:

Det är bara den enskilde arbetsgivaren som skall – och kan – avgöra vilken kompetens man behöver för sin verksamhet och som kan göra den individuella bedömningen av om en sökande uppfyller de ställda kraven. Vid bedömningen av arbetstillståndsärenden skall därför myndigheten utgå från företagets behov i kombination med den sedvanliga vandelprovningen som görs för uppehållstillstånd. Principen för arbetskraftsinvandring bör vara desamma som för all annan rekrytering, d v s att företagen som rekryterar skall få avgöra vilken sorts kunskap och kompetens som de behöver. Detta bör gälla inom alla branscher och områden. I allt större utsträckning söker företagen personer med kompetens och erfarenheter som passar för det speciella företagets särskilda inriktning. Det är därför inte möjligt att begränsa en arbetskraftsinvandring till vissa yrken eller utbildningar. Kompetens är inte enbart en formell examen inom ett yrkesområde (Ekenger & Wallen 2002:20).

I rapporten presenterade alltså Ekenger och Wallen SN:s målsättningar för en marknadsliberal policyregim för arbetskraftsinvandring. De föreslog att människor från icke-EU/EES-länder skulle kunna resa in i och vistas i Sverige under en tremånadersperiod för att söka arbete; att en person som får ett anställningserbjudande hos

en arbetsgivare i Sverige skall, oberoende av medborgarskap, kunna prövas för och få ett tidsbegränsat arbets- och uppehållstillstånd utan att behöva återvända för att söka från sitt hemland; att arbetstillståndet inte skulle begränsas till ett specifikt yrke eller arbetsgivare; att människor som arbetat i Sverige under minst tre år ges möjlighet till permanent uppehållstillstånd (Ekenger & Wallen 2002:4–5).

En uppföljningsrapport från SN, författad av SN-lobbyisten Theodor Paues i oktober 2003, cementerade SN:s motstånd mot den rådande statligt koordinerade policyregimen för arbetskraftsinvandring. Paues beskrev att SN, de borgerliga politiska partierna och miljöpartiet företrädde idéer ”om en ’decentraliserad och individuell arbetskraftsinvandring” som stod emot idéer ”om en ’centraliserad och kollektiv arbetskraftsinvandring” som Paues ansåg att LO, den socialdemokratiska regeringen och vänsterpartiet stod bakom (Paues 2003:6–8, citat s. 6). Paues menade att det ”behövs ingen central behovsprövning eller koordinering av rekrytering från andra länder. Istället kan varje företag bedöma sina rekryteringsbehov lokalt, och om det behöver söka medarbetare från andra länder”(Paues 2003:6). Paues och SN ansåg vidare att deras modell av marknadsliberal arbetskraftsinvandring hade ”stora fördelar i det att företagen själva kan avgöra vilken typ av medarbetare de har behov av, utan att gå omvägen via AMS eller någon annan myndighet”. Därtill framfördes argumentet att både ”arbetsgivare och arbetssökande är betjänta av att kunna mötas direkt, utan en myndighet som ombud” (Paues 2003:7; Se även SN 2006).

SN föreslog följaktligen en avreglering av policyn för arbetskraftsinvandring i marknadsliberal riktning. Relationen mellan arbetsgivare och anställd skulle bli mer individualiserad, med mindre inblandning från statliga reglerande institutioner. Delarna i SN:s förslag om att arbetsgivarna självständigt skulle besluta om en potentiell migrantarbetare var passande för en aktuell ledig tjänst, skulle få konsekvenser för maktförhållandena mellan arbetsmarknadens parter på det aktuella policyområdet. En sådan förändring som SN föreslog, skulle därmed förstärka arbetsgivarnas ställning gällande beslut om arbetstillstånd och samtidigt försvaga det fackliga inflytandet genom att facken inte längre skulle verka som remissinstanser. Likaså skulle arbetsmarknadsmyndigheternas inflytande minska genom att de inte längre skulle tillfrågas om information angående arbetsmarknadsläget i den aktuella branschen och i regionen (Bucken-Knapp 2009:67).

En borgerlig alliansregering tillträdde regeringsmakten efter riksdagsvalet 2006. I mars 2008 nådde regeringen en uppgörelse med miljöpartiet om att föreslå ett nytt regelverk för arbetskraftinvandring från icke-EU/EES-länder. I enlighet med SN:s preferenser var en viktig förändring i förslaget att den så kallade arbetsmarknadsprövningen från AMS sida skulle avskaffas, och att arbetsgivaren blev den som enskilt skulle avgöra om det råder brist på arbetskraft (*Dagens Eko* 27/3 2008). Alliansregeringen konstaterade i sin efterföljande proposition till riksdagen att den rådande regeringen var otillfredsställande och att den enskilde arbetsgivaren hade bäst kunskap om behovet av att rekrytera nyanställda och om vilken kompetens som behövs i företaget. Regeringen föreslog att potentiella migranter som vill bosätta sig i Sverige av arbetsmarknadsskäl måste påvisa att de har ett anställningserbjudande innan inresan

till Sverige, och att löner och andra anställningsförhållanden var i nivå med gällande kollektivavtal. Den föreslog också att utländska gäststudenter skulle ges möjlighet att ansöka om arbetstillstånd på plats i Sverige. Därtill föreslog regeringen att asylsökanden som hade nekats uppehållstillstånd av flyktingskäl skulle ges möjlighet att byta spår och ansöka om arbetstillstånd, givet att personen redan hade arbetat minst sex månader i Sverige och hade ett erbjudande om en anställning med en varaktighet om minst ett år. Arbets- och uppehållstillståndet skulle dras tillbaka efter tre månader om personen förlorade sin anställning och inte lyckades hitta en ny anställning. Regeringen argumenterade för att beslutsprocessen för arbetstillstånden och bosättning skulle flyttas från AMS till Migrationsverket och i huvudsak baseras på arbetsgivarnas uppfattning. Migrationsverket skulle inte bedöma om det fanns ett behov av arbetskraft, utan istället bevaka förtursrätten för EU/EES medborgare för att se till att löner och anställningsförhållanden överensstämde med kollektivavtalen (Regeringens prop. 2007/08:149). Propositionen behandlades och antogs i riksdagen i november 2008 (Riksdagens prot. 2008/09:26). Riksdagsbeslutet innebar att den statligt koordinerade arbetsmarknads- och behovsprövningen av arbetskraftsinvandringen var avskaffad.

I motsats till vad som förutsätts i VoC-litteraturen, har svenska arbetsgivare organiserade inom SN haft preferenser för att distansera sig från praktikerna av statlig koordinering och reglering som har varit centralt i den svenska policyregimen för arbetskraftsinvandring sedan 1960-talet. Bucken-Knapp hävdar exempelvis att ledande företrädare för SAF (SN:s föregångare) tidigare stödde en reglerad och statligt koordinerad arbetskraftsinvandring (Bucken-Knapp 2009:153–154).⁵ Jag menar att det snarare finns en kontinuitet i arbetsgivarnas preferenser för en marknadsliberal policy för arbetskraftsinvandring från tidigare perioder av efterkrigstiden fram till 2000-talet, vilket stöds av annan tidigare forskning (Johansson 2014:104–105, 113; Waara 2012:124–125, 130–131). De kontextuella och politiskt-ekonomiska villkoren såg dock radikalt annorlunda ut om vi jämför situationen under 1960-talet med den under 2000-talet. Styrkeförhållandena mellan arbetsmarknadens parter vägde generellt över till arbetsgivarnas fördel i en politisk ekonomi präglad av globaliserad produktion och kapitalrörelser samt nyliberala värderingar under 2000-talet jämfört med den mer marknadsreglerade och korporativa ordning som rådde under 1960-talet.

Från 1990-talet har fackföreningsrörelsen i Sverige försvagats mot bakgrund av en ökad decentralisering av löneförhandlingarna (till företags- och individnivå understött av centrala garantibestämmelser), svårigheter att rekrytera unga människor som fackliga medlemmar och förändrade anställningsformer med ökad otrygghet på arbetsmarknaden (Berge *et al.* 2009:13; Woolfson *et al.* 2010:335). Mellan 1993 och 2005 sjönk exempelvis anslutningsgraden bland LO-förbunden med 9 procent, från

5 Jfr även Swenson (2002) som argumenterar för att svenska arbetsgivare haft en central funktion för uppbyggnaden av den svenska välfärdsstaten och för utformningen av den svenska arbetsmarknadsmodellen. Swenson betonar i mångt och mycket sammanfallande intressen mellan arbetsgivarna och de fackliga organisationerna under perioden efter andra världskriget.

86 till 77 procent (Kjellberg 2009:12–13). Den borgerliga alliansregeringens tillträde till regeringsmakten 2006 medförde också politiska beslut kort därefter som försvagade den fackliga rörelsen ytterligare. Fackförbundens finansiella ansvar och kostnader för administrationen av a-kassorna ökade. Medlemsavgifterna till a-kassorna höjdes påtagligt ”samtidigt som skattereduktionen för både fackavgift (25 procent) och a-kasseavgift (40 procent) togs bort” (Kjellberg 2009:13). Konsekvenserna av dessa förändringar blev en kraftig minskning i facklig organisering generellt. Organisationsgraden i Sverige föll från 77 procent 2006 till 71 procent 2008. Inom LO-förbunden sjönk organisationsgraden med 12 procent mellan 2006 och 2008. De fackliga a-kassorna förlorade under 2007 344 000 medlemmar, vilket i absoluta tal var närmast dubbelt så många som fackförbunden förlorade under samma år. I relativa tal motsvarade det 10 procent av medlemmarna. Medlemsförlusterna var störst bland LO-förbunden och de fackliga a-kassorna med många lågavlönade, som exempelvis inom Hotell- och Restaurangfacket och dess a-kassa (Kjellberg 2009:11–13, 17–22).

Mot bakgrund av minskningen i facklig organiseringsgrad är arbetsgivarnas organiseringsgrad numera högre än löntagarnas. 80 procent av alla privatanställda arbetade i företag som tillhörde en arbetsgivarorganisation 2008. Samma år var andelen fackligt anslutna 65 procent i privat sektor. Arbetsgivarnas organisationsgrad har inte, som den fackliga anslutningen, minskat under de senaste 10-15 åren visar Kjellberg (2009:24). Bland företagen organiserade i SN fanns 67 procent av alla privatanställda 2008, vilket inneburit en ökning sedan år 2000 då motsvarande andel var 62 procent. Andelen anställda i SN-anslutna företag var 2008 även högre än 1995 då SAF:s motsvarande andel var 65 procent av de privatanställda (Kjellberg 2009:24). Arbetsgivarnas högre organisationsgrad jämfört med löntagarna är således ett exempel som illustrerar de förändrade styrkeförhållandena mellan parterna.

Arbetsgivarna inom SN var också inflytelserika i lobbyprocesserna gentemot den borgerliga alliansregeringen. Regeringsskiftet 2006 innebar generellt för SN att det fanns en regeringsaktör som var mer villig att lyssna på SN:s förslag riktade mot den politiska arenan jämfört med tidigare socialdemokratiska regeringar under efterkrigstiden. Flera av huvudprinciperna i SN:s förslag till en förändrad policy för arbetskraftsinvandring blev också implementerade i regeringens proposition från 2008. Det är en fortsatt empirisk fråga att undersöka om genomförandet av en marknadsliberal policy för arbetskraftsinvandring har haft bredare spridningseffekter på grundvalarna för den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Men det finns klara tendenser på att SN:s policypreferenser om arbetskraftsinvandring gick i samklang med arbetsgivarorganisationens marknadsliberala orientering generellt och i relation till andra policyområden. Sedan SN:s företrädare SAF i inledningen av 1990-talet beslutade att dra sig tillbaka från de korporativa samverkansformer för politiskt beslutsfattande som varit vanliga i Sverige under efterkrigstiden har arbetsgivarorganisationen successivt intagit en liberalistisk orientering inom flera områden. SN har föreslagit avregleringar inom arbetsmarknadspolitiken, arbetsrätten och lönepolitiken under 1990-talet och 2000-talet (Lindvall & Sebring 2006; Lindvert 2006; Rothstein & Bergström 1999). Dessutom påvisade SN:s stöd till det

lettiska byggföretaget i den uppmärksammade Laval/Vaxholms-konflikten 2004–2005, och ett efterföljande SN-förslag att begränsa fackens möjligheter till konfliktåtgärder, att SN allt mindre identifierade sig med och stödde den svenska arbetsmarknadsmodellen (jfr Berge *et al.* 2009; Woolfson *et al.* 2010). SN orienterade sig snarare alltmer mot en marknadsliberal modell av den politiska ekonomin i Sverige.

LO:s motstånd mot en marknadsliberal policy för arbetskraftsinvandring

Den marknadsorienterade karaktären på de av SN föreslagna policyförändringarna av arbetskraftsinvandringen, och som till flera delar senare genomfördes av den borgerliga alliansregeringen, framkallade kritik från motparten LO. Mot bakgrund av den samhällseliga kontexten vid inledningen av 2000-talet med en befolkningsutveckling där den äldre andelen av befolkningen ökade, och med en ökad efterfrågan på arbetskraft inom flera sektorer på arbetsmarknaden, stödde LO arbetsgivarnas uppfattning om ett framtida behov av arbetskraftsinvandring (Andersson & Pettersson 2003:3–4; LO 2000). SN förespråkade arbetskraftsinvandring och hävdade att det rådde brist på tillräckligt kvalificerad arbetskraft i Sverige. Företrädare för LO däremot argumenterade vid upprepade tillfällen, bland annat i remissyttranden, rapporter, intervjuer och debattartiklar, för att fokus i det kortare perspektivet snarare borde ligga på att ersätta vakanser genom att erbjuda jobb till inhemska reserver av arbetslösa och grupper av sjukskrivna innan en omfattande arbetskraftsinvandring blev prioriterad (Andersson & Pettersson 2003:4; *Axess* Nr. 5 2002; Håkansson & Lundby-Wedin 2002; LO 2000; *LO-tidningen* 7/12 2001; Pettersson 2002).

I en LO-rapport författad och publicerad 2003 av LO-ekonomen Dan Andersson och LO-utredaren Thord Pettersson presenterades LO:s preferenser för ett system omgärdat arbetskraftsinvandringen där AMS, facken och arbetsgivarna alla hade fortsatt inflytande i beslutsprocessen om arbetstillstånd (Andersson & Pettersson 2003:38–41). Dessa preferenser upprepades i en annan LO-rapport publicerad i juni 2006. LO menade att både AMS och de fackliga organisationerna skulle ha en reglerande funktion, eftersom deras bedömningar av arbetsmarknadsläget skulle fungera vägledande för om en ansökan om arbetstillstånd beviljades eller inte (LO 2006:9–10; jfr Bucken-Knapp 2009:148). LO föredrog alltså en reglerad policy för arbetskraftsinvandring i kombination med generösa arbetsmarknads- och sociala villkor för de arbetskraftsmigranter som beviljades arbetstillstånd. Bland annat önskade LO arbetstillstånd med långa löptider och få begränsningar för migranternas rörlighet på arbetsmarknaden samt rätten till välfärdsförmåner under samma villkor som gällde för den övriga befolkningen bosatt i Sverige. Migranternas sökande efter arbete skulle ske utanför Sveriges gränser, och arbetstillstånd skulle beviljas innan inresa i landet (LO 2004:8, 16, 35; LO 2006:12–16, 18–19). Beträffande handläggningen av tillstånden ansåg LO att AMS skulle göra en ”opartisk bedömning av om en bristsituation förekommer” med möjlighet för arbetsmarknadens parter ”att yttra sig i själva bristfrågan för att dra nytta av deras kunskap om arbetsmarknadsläget” samt att

”facket ska ha yttranderätt gällande arbetsvillkor” (LO 2007: 3, citat; LO 2006:9–10). Angående organiseringen av arbetskraftsinvandringen uttryckte LO följaktligen tydliga preferenser för ett oförändrat statligt koordinerat system i motsats till SN:s krav på en marknadsliberal policy.

Utifrån LO:s perspektiv gick en reglerad och statligt koordinerad policyregim för arbetskraftsinvandring hand i hand med de grundläggande målsättningarna och funktionerna som en facklig organisation har: att använda kollektivavtalen och konkurrensbegränsningen som en strategi för att kontrollera utbudet av arbetskraft, och försvara medlemmarnas intressen ifråga om löner, arbetsvillkor och välfärdsstatliga rättigheter (jfr Åmark 1986). På olika sätt betraktade LO arbetskraftsmigranter som en nödlösning och en slags reservarbetskraft i relation till den i landet befintliga arbetskraften. Denna kategori av reservarbetskraft ansågs kunna användas som en rekryteringskälla enbart när det råder en bristsituation, och när den befintliga arbetskraften inte anses räcka till (Bucken-Knapp 2009:150; Johansson 2008:130–131). Den finns en historisk spårbarhet i LO:s preferenser och argumentation om arbetskraftsmigranter som en reservarbetskraft. LO:s argumentation i denna fråga följde samma logik som organisationen gav uttryck för även under senare delen av 1940-talet och under 1960-talet när rekryteringen av utländsk arbetskraft var en åtgärd som både debatterades och praktiserades i det rådande arbetsmarknadsläget i Sverige med stor efterfrågan på arbetskraft (jfr Johansson 2008:130–131, 148–151).

De farhågor LO hyste beträffande en oreglerad arbetskraftsinvandring hänger samman med ett antal fackliga intressen som LO ville försvara med hjälp av en statligt koordinerad policyregim. Dessa intresseargument framträder i de LO-rapporter och yttranden som har analyserats i denna studie. För det första: kravet om att arbete och arbetstillstånd skulle vara ordnat före inresan till Sverige skulle, enligt LO, förhindra ett oreglerat utbud på arbetskraft och påföljande risker för ökad arbetslöshet, lönedumping och försämrade arbetsvillkor under rådande kollektivavtal samt uppkomsten av en informell ekonomi. Migranter skulle alltså förhindras att resa in i landet på vinst och förlust för att söka arbete på plats, eftersom det riskerade ge upphov till sådana problem (LO 2004:8–9; LO 2006:12–13; LO 2007:11–13). LO hänvisade till de problem som uppstått med ”turistinvandringen” på 1960-talet då utomnordiska arbetskraftsmigranter anlände till Sverige med turistvisum för att söka arbete. Då utbudet dock var större än efterfrågan ledde det till arbetslöshet, bostadsbrist och social utsatthet för några tusen av dessa migranter. Dessa problem ledde till att LO då började förespråka en reglerad arbetskraftsinvandring, och organisationen menade att ett återinförande av en oreglerad arbetskraftsinvandring på 2000-talet skulle ”innebära ett hot mot ordning och reda på arbetsmarknaden” (Andersson & Pettersson 2003:31–33, 39, citat; LO 2004:6–7; LO 2006:12–16, 31–32). LO använde således tidigare historiska erfarenheter som avskräckande exempel för att kritisera den oreglerade arbetskraftsinvandringen och dess, enligt LO, negativa sociala konsekvenser.

För det andra: LO:s krav på arbetstillstånd med långa löptider och juridiskt bindande anställningsavtal innebar ökad anställningstrygghet för arbetskraftsmigranter. Riskerna för den enskilde migranten att bli avvisad eller utnyttjad skulle då minska.

Likaså skulle arbetsgivarnas ansvar öka, genom att villkoren i det initiala arbetserbjudandet verkligen gällde som juridiskt anställningsavtal. Arbetskraftsmigranter skulle även ha rätt till viss uppsägningstid med ersättning under sådana villkor som ”motvarande villkoren för typen av anställning och branschen i övrigt” (LO 2004:8, 16, LO 2007:9–10, citat). Detta ansvarstagande från arbetsgivarna torde vara svårare att uppnå om tillfälliga arbetstillstånd med korta löptider var legio.

För det tredje: de fackliga organisationerna skulle genom sin funktion som remissinstans ha ett fortsatt betydande inflytande i besluten om arbetstillstånd. Från det fackliga perspektivet innebär det en möjlighet att påverka tillståndsgivningen, genom att bevaka att arbetsmarknadsmyndigheterna vid handläggningen tillgodosåg fackliga intressen och synpunkter gällande arbetsmarknadsläget och arbetsvillkoren (Andersson & Pettersson 2003:41; LO 2006:9–10; LO 2007:3, 14–15; LO 2008).

LO betraktade sålunda en marknadsliberal arbetskraftsinvandring som söndrande för den svenska arbetsmarknadsmodellens funktionssätt, vilket även Bucken-Knapp (2007, 2009) visar. LO föredrog således en statligt koordinerad policyregim där flera aktörer är involverade i beslutsprocessen om arbetstillstånd och där olika policyåtgärder skulle motverka att arbetskraftsinvandringen riskerade att underminera viktiga facklig-politiska målsättningar och praktiker inom arbetsmarknadspolitiken. Det gällde bland annat målsättningarna om att stärka positionerna för inhemska grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden och om att försvara löner och arbetsvillkor knutna till kollektivavtalen (LO 2006:12–18; Se även Bucken-Knapp 2009:150–151). Dessa facklig-politiska målsättningar och institutionella praktiker har varit viktiga kännetecken för den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Avslutande diskussion

Denna studie visar att SN:s förslag om en marknadsliberal policyregim för arbetskraftsinvandring presenterades vid inledningen av 2000-talet som en viktig reform för att motverka en upplevd generell brist på arbetskraft och för att underlätta rekryteringen av lämplig kvalificerad arbetskraft. SN framhöll dessa åtgärder som viktiga för att få till stånd ökad ekonomisk tillväxt, ökad effektivitet på arbetsmarknaden och för att stärka företagets konkurrenskraft i ett exportberoende land som Sverige. Däremot visar resultaten från denna studie att SN inte hänvisade till tidigare historiska erfarenheter eller positioner från arbetsgivarorganisationens sida ifråga om arbetskraftsinvandring för att motivera dess policypreferenser under 2000-talet. SN använde således inte historien som referensram i sin argumentation, trots att arbetskraftsinvandring inte var något nytt fenomen på svensk arbetsmarknad.

LO däremot motsatte sig SN:s krav på en mer liberal invandringspolitik. LO föredrog snarare en statligt koordinerad och reglerad policyregim för arbetskraftsinvandring. De fackliga preferenserna var grundade i en strävan att invandringen av migrantarbetare, och de villkor som omger en sådan arbetskraftsinvandring, inte gick stick i stäv med andra riktlinjer i den socialdemokratiska arbetsmarknadspolitiken. Särskilt värnade LO den aktiva arbetsmarknadspolitiken och dess syfte att mobilise-

ra inhemska arbetskraftsreserver. LO och dess företrädare uttryckte farhågor för det hot som en marknadsliberal policyregim för arbetskraftsinvandring skulle utgöra mot centrala delar av den svenska arbetsmarknadsmodellen (jfr Bucken-Knapp 2009:104, 150–152). Denna studie påvisar att LO, i motsats till SN, hänvisade till historiska erfarenheter från 1960-talet med olika former av sociala problem som följde i spåren av en oreglerad arbetskraftsinvandring. Organisationen förespråkade redan då reglerad arbetskraftsinvandring, och LO yttrade under 2000-talets debatt, med uttrycklig referens till dess ståndpunkt under 1960-talet, att oreglerad arbetskraftsinvandring hade negativa konsekvenser för arbetsmarknadens funktionssätt. Kontinuitet över tid är sålunda ett kännetecken för LO:s policypreferenser på detta område.

I motsats till framställningen av arbetsgivarnas preferenser i VoC-litteraturen (se t.ex. Menz 2008, 2010), visar denna studie att SN således inte försökt att bevara en policyregim för arbetskraftsinvandring i linje med traditionella institutionella strukturer i den nationella politiska ekonomin i Sverige. Därtill visar Bucken-Knapps (2009) forskning snarare hur SN i motsats till LO aktivt försökte försvaga korporativ samverkan inom detta policyområde. Försvaret av den svenska arbetsmarknadsmodellen har varit viktigt för LO. SN:s förslag att avskaffa arbetsmarknadsprövningen och försvaga fackens och AMS inflytande i besluten om arbetstillstånd markerade SN:s minskade identifikation med korporativa strukturer. Den borgerliga alliansregeringens beslut att avskaffa den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen och tilldela arbetsgivarna ett avgörande inflytande över bedömningen om det finns behov att rekrytera arbetskraft från icke-EU/EES-länder markerade också ett viktigt skifte och en försvagning av korporatismen inom detta policyområde (Bucken-Knapp 2009:152–155). Policyregimskiftet 2008 innebar därmed också slutet på en tradition i svensk migrationspolitik sedan 1940-talet av allierat samarbete mellan det socialdemokratiskt präglade AMS och den fackliga rörelsen. Dessa aktörer miste den ställning som institutionella dörrvakter som de tidigare haft inom detta policyområde under efterkrigstiden, och som inneburit ett maktinstrument för fackligt och statligt inflytande över arbetskraftsinvandringens omfattning och utformning. Detta tidigare starka fackliga policyinflytande särskilde i flera avseenden Sverige i en europeisk migrationskontext (Johansson 2008:366–370; Penninx & Roosblad 2000).

Resultaten i denna studie om SN:s marknadsliberala preferenser beträffande arbetskraftsinvandringen, och Bucken-Knapps (2009) slutsatser om organisationens reträtt från korporatismen inom detta policyområde, sammanfaller med SN:s alltmer marknadsliberala agenda generellt under de senaste decennierna. Tidigare forskning påvisar hur SN:s marknadsliberala orientering och reträtt från korporativa samverkansformer har varit påtaglig även inom andra områden som arbetsmarknadspolitik, arbetsrätten och löneförhandlingar (Berge *et al.* 2009; Lindvall & Sebring 2006; Lindvert 2006). Generellt finns det få sammanfallanden intressen mellan SN och LO beträffande övergripande mål och problembilder i arbetsmarknadspolitik. SN är negativt till en korporativt organiserad arbetsmarknadspolitik eftersom socialdemokrater, fackliga organisationer och arbetsmarknadsbyråkrater motverkar den liberalisering som SN förespråkar (Lindvall & Sebring 2006:1070). Mot bakgrund av en

förstärkt position gentemot LO har SN blivit mer politiskt och ideologiskt offensivt under 1990-talet och 2000-talet. Konfliktytorna med LO har därmed blivit mer manifesta (jfr Berge *et al.* 2009:25–26; Lindvall & Sebring 2006:1063). Av strategiska och ideologiska skäl anser SN att en marknadsliberal modell bättre tjänar organisationens intressen än den traditionella svenska arbetsmarknadsmodellen i en politisk ekonomi som generellt präglas av globalisering och krav på konkurrenskraft och kostnadseffektivitet.

Till skillnad från Bucken-Knapp (2009) menar jag dock att det finns en kontinuitet över tid från 1960-talet till 2000-talet i föregångaren SAF:s och SN:s preferenser för en liberal invandringspolitik (jfr Johansson 2014:104–105, 113; Waara 2012:124–125, 130–131). Som denna studie däremot synliggör har policyregimen för arbetskraftsinvandring i Sverige, både under decennierna efter andra världskriget och under 2000-talet, varit avhängigt såväl de relativa styrkeförhållandena mellan arbetsmarknadens parter som de parlamentariska maktförhållandena. Sammantaget illustrerar dessa omständigheter att migrationspolitiken alltid är en integrerad del av den politiska ekonomin, och att samhälleliga maktrelationer och intressen både påverkar och påverkas av arbetskraftsmigrationens omfattning och utformning.

Mer än tidigare forskning vill jag således understryka betydelsen av ett relationellt maktperspektiv för att förklara SN:s avtryck i den politiska debatten som föregick policyförändringen 2008 i en marknadsliberal riktning. LO och dess medlemsförbund upplevde exempelvis en markant minskning i medlemsantal, och av möjligheten till direkt politiskt inflytande med en borgerlig regering från och med 2006 (Kjellberg 2009; LO 2015). SN har numera en klart högre organisationsgrad än motparten (Kjellberg 2009). Väger vi även in förändringarna sedan 1990-talet med decentraliseringen av löneförhandlingar, förändringar i arbetsrätten med fler tidsbegränsade anställningar och a-kassereformen 2007 och 2008 stärks bilden av ett LO på defensiven i förhållande till SN. Globaliseringen generellt och finanskrisen specifikt från 2008 är ytterligare faktorer som försvagat den fackliga rörelsen (jfr Berge *et al.* 2009; Woolfson *et al.* 2010). Däremot innebar den borgerliga alliansens regeringsställträde 2006 ett mer gynnsamt läge för SN att få gensvar för sina förslag i relation till den politiska arenan jämfört med under tidigare socialdemokratiska regeringar. Flera av SN:s ursprungliga förslag blev också regeringspolitik i samband med policyförändringen 2008 som innebar att den svenska policyregimen blev mer liberal. Särskilt betydande var, som tidigare nämnts, avskaffandet av den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen till förmån för enskilda arbetsgivares bedömning (jfr Regeringens prop. 2007/2008:147:26). Däremot ville SN avreglera regelverket ytterligare mer än vad regeringen beslutade. SN fick exempelvis inte gehör hos regeringen för sitt förslag att slopa kravet på att tillfälliga arbetstillstånd inledningsvis skulle begränsas till en viss arbetsgivare och ett visst arbete. SN ville istället att tillstånden skulle gälla utan begränsningar över hela arbetsmarknaden. Den begränsningen av tillfälliga arbetstillstånd blev dock kvar även i den nya policyregimen från 2008 (jfr Regeringens prop. 2007/2008:147:30–31).

Studien visar följaktligen att Freemans (1995, 2002, 2004) idéer om intresse-

organisationer som nyttomaximerande har bäring i det svenska fallet. SN:s policypreferenser har styrts av organisationens egenintresse av att öka utbudet av arbetskraft generellt och att arbetskraftsinvandringen ska vara så fri som möjligt från statliga och fackliga regleringar (jfr Murhem & Dahllkvist 2011:47). I denna fråga har SN föga förvånande haft ett motsatt intresse jämfört med LO. Under sådana arbetsmarknadsvillkor förstärks den av arbetsgivarna efterfrågade flexibiliteten och företagens möjligheter att rekrytera migrantarbetare ökar. Med ett ökat utbud av arbetskraft genom liberal invandring kan arbetsgivarna potentiellt hålla tillbaka löneökningar inom de sektorer som påverkas starkt av invandringen. Möjligheterna att pressa reservationslönerna nedåt ökar för arbetsgivarna inom dessa sektorer, även om det är ett argument SN sällan framförde offentligt i debatten.

Även LO:s policypreferenser har i stor utsträckning styrts av ett egenintresse. Å ena sidan hade LO och SN sammanfallande intressen i ståndpunkten att arbetskraftsinvandring är en möjlig åtgärd inom ett bredare batteri av åtgärder för att öka antalet arbetade timmar på arbetsmarknaden i Sverige. Att öka antalet arbetade timmar ansågs viktigt av bägge parter för att öka tillväxten i ekonomin och för att kunna finansiera välfärdsstatens ökade kostnader i framtiden. Å andra sidan var LO:s preferenser för en statligt koordinerad och reglerad policyregim också baserade på grundläggande fackliga strävanden om att begränsa utbudet av arbetskraft och minska riskerna för lönedumpning, vilket snarare representerade ett motsatt intresse jämfört med arbetsgivarnas intressen.

Den svenska debatten om arbetskraftsinvandringen mellan SN och LO stödjer Freemans argumentation att migrationspolitikens utformning i stor utsträckning handlar om att försvara intressen (Freeman 1995, 2002, 2004). Däremot problematiserar studiens resultat Freemans antagande att vinsterna med invandring är koncentrerade medan kostnaderna är diffusa, och att de intressen som tjänar på invandringen sannolikt mobiliserar mer jämfört med de intressen som förväntas bära dess kostnader (Freeman 2004:118). SN tjänar uppenbart på en liberal policyregim då tillgången på arbetskraft ökar. Samtidigt finns det också vinster med arbetskraftsinvandringen som fördelas mer diffust i samhället som ökade skatteintäkter, vidgade inhemska marknader och nya servicetjänster (Bucken-Knapp 2009:156). Beträffande kostnaderna får befolkningen som helhet och välfärdsstaten bära en del av dessa, vilket är i linje med Freemans antagande. I likhet med Bucken-Knapps (2009:157) argument kan likväl även LO:s försvar av en reglerad policyregim för arbetskraftsinvandring i viss mån betraktas som en mobilisering på basis av risken för en koncentrerad kostnad för den fackliga rörelsen. LO ville inte förlora den fackliga kontrollfunktionen i bedömningen av arbetstillstånd och därmed möjligheten att reglera inflödet av migrantarbetare.

Studien visar således att såväl SN som LO har mobiliserat för att försvara sina intressen ifråga om arbetskraftsinvandringen och för att förhindra implementeringen av policyer som upplevdes som negativa för deras uppfattade kollektiva intressen på arbetsmarknaden.

Referenser

- Andersson, D. & T. Pettersson (2003) *Flytt, pendling, arbetskraftsinvandring och europeisk integration*. Stockholm: Landsorganisationen (LO).
- Axess* Nr. 5 (2002) ”Pro/Kontra: Arbetskraftsinvandring”.
- Berge, Ø., J. Christensen, J.E. Dølvik, T. Fløtten, J.M. Hippe, H. Kavli & S. Trygstad (2009) *De nordiske modellene etter 2000: En sammenliknende oppsummering*. Fafo-notat 2009:11. Oslo: Fafo.
- Bucken-Knapp, G. (2007) “Varieties of capitalism and labor migration policy”, *Preprint/Högskolan Väst 1653–4603*, 2007:01.
- Bucken-Knapp, G. (2009) *Defending the Swedish model: Social democrats, trade unions and labour migration policy reform*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Castles, S & G. Kosack (1973) *Immigrant workers and class structure in western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Caviedes, A. (2010a) *Prying open fortress Europe: The turn to sectoral labour migration*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Caviedes, A. (2010b) “The sectoral turn in labour migration policy”, 54–75 i G. Menz & A. Caviedes (red.) *Labour migration in Europe*. Basingstoke: Palgrave.
- Cole, M. & G. Dale (red.) (1999) *The European union and migrant labour*. New York: Berg.
- Cerna, L. (2009) “Changes in Swedish labour immigration policy: A slight revolution?”, Stockholm: SULCIS Working Papers 2009:10.
- Dagens Eko*, 27/3 (2008) ”Arbetskraftsinvandring ska underlättas”, <<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=1975962>> (2011-10-18).
- Dølvik, J.E. & L. Eldring (2008) *Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser*. TemaNord 2008:502, København: Nordisk Ministerråd.
- Ekenger, K. & F. Wallen (2002) *Invandring för tillväxt och nya jobb*. Stockholm: Svenskt Näringsliv (SN).
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fahimi, B. (2001) *Öppna den svenska arbetsmarknaden*. Stockholm: Svenskt Näringsliv (SN).
- Freeman, G. (1995), “Modes of immigration politics in liberal democratic states”, *International migration review* 19 (4):881–908.
- Freeman, G. (2002) “Winners and losers: Politics and the costs and benefits of migration”, i A. Messina (red.) *West European immigration and immigrant policy in the new century*. Westport, CT: Praeger.
- Freeman, G. (2004) “Political science and comparative immigration politics”, 111–128 i M. Bommers & E. Morawska (red.) *International migration research: Constructions, omissions and the promises of interdisciplinarity*. Aldershot: Ashgate.
- Freeman, G. (2006) “National models, policy types, and the politics of immigration in liberal democracies”, *West european politics* 29 (2):227–247.

- Hall, P. & D. Soskice (red.) (2001) *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hermansson, J. (1993) *Politik som intressekamp*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Hermansson, J., A. Lund, T. Svensson & P-O. Öberg (1999) *Avkorporatisering och lobbyism*, SOU 1999:121. Stockholm.
- Håkansson, L. & W. Lundby-Wedin (2002) ”Öppna för ny invandring och ta tillvara de arbetslösa”, *LO-tidningen* 14/6.
- Johansson, J. (2008) ”Så gör vi inte här i Sverige. Vi brukar göra så här”: Retorik och praktik i LO:s invandrapolitik 1945–1981. Växjö: Växjö University Press.
- Johansson, J. (2014) “Swedish employers and trade unions, labor migration and the welfare state: Perspectives on Swedish labor migration policy debates during the 1960s and the 2000s”, *Nordic journal of working life studies* 4 (1):97–118.
- Kjellberg, A. (2009) “Det fackliga medlemsraset i Sverige under 2007 och 2008”, *Arbetsmarknad & arbetsliv* 15 (2):11–28.
- Knocke, W. (2000) ”Sweden: Insiders outside the trade union mainstream”, 157–182 i R. Penninx & J. Roosblad (red.) *Trade unions, immigration and immigrants in Europe 1960–1993: A comparative study of the attitudes and actions of trade unions in seven west European countries*. New York: Berghahn Books.
- Lewin, L. (1992) *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- LO (2000) *LO:s yttrande över Långtidsutredningen 1999/2000 – (SOU 2000:7)*, 5 juni. Stockholm: Landsorganisationen.
- LO (2004) *Mer än bara öppna gränser*. Stockholm: Landsorganisationen.
- LO (2006) *Migration och arbetsmarknad*. Stockholm: Landsorganisationen.
- LO (2007) *LO:s yttrande över Arbetskraftsinvandringen i Sverige (SOU 2006:87) samt Ett effektivt och flexibelt system för arbetskraftsinvandring (Ds 2007:27)*, 14 november.
- LO (2008) ”Nya regler för arbetskraftsinvandring”, Pressmeddelande, 12 november, <<http://www.lo.se>> (2008-12-04).
- LO (2015), <http://www.lo.se/start/om/_osshistorisk_tillbakablick/2000> (2015-07-02).
- LO-tidningen* 7/12 (2001) ”Han vill öppna gränserna för utländsk arbetskraft”.
- Lindvall, J. & J. Serbring (2006) “Policy reform and the decline of corporatism in Sweden”, *West European politics* 28 (5):1057–1074.
- Lindvert, J. (2006) *Ihålig arbetsmarknadspolitik: organisering och legitimitet igår och idag*. Umeå: Boréa.
- Lundh, C. (1994) ”Invandrarna i den svenska modellen – hot eller reserv? Fackligt program på 1960-talet”, *Arbetshistoria* 70:23–36.
- Lundh, C. & R. Ohlsson (1999) *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*. Stockholm: SNS förlag.
- Lundqvist, T. (2006) “Labour migration and organized interests: The Swedish model”, 185–200 i K. Tamas & J. Palme (red.) *Globalizing migration regimes: New challenges to transnational cooperation*. Aldershot: Ashgate.
- Menz, G. (2008) *The political economy of managed migration*. Oxford: Oxford University Press.

- Menz, G. (2010) "Employers, trade unions, varieties of capitalism, and labour migration policies", 25–53 i G. Menz & A. Caviedes (red.) *Labour migration in Europe*. Basingstoke: Palgrave.
- Menz, G. & A. Caviedes, (2010) "Introduction: Patterns, trends and (ir)regularities in the politics and economics of labour migration in Europe", 1–22 i G. Menz & A. Caviedes (red.) *Labour migration in Europe*. Basingstoke: Palgrave.
- Murhem, S. & A. Dahlkvist (2011) "Arbetskraftsinvandring och egenintresse: Arbetsmarknadens parter och liberaliseringen av det svenska regelverket för arbetskraftsinvandring", *Arbetsmarknad & arbetsliv* 17 (3):37–51.
- Nelhans, J. (1973) *Utlänningen på arbetsmarknaden: De rättsliga förutsättningarna för utlänningars tillträde till den svenska arbetsmarknaden*. Lund: Studentlitteratur.
- Paues, T. (2003) *Arbetskraftsinvandring ett år senare*. Stockholm: Svenskt Näringsliv (SN).
- Penninx, R. & J. Roosblad (red.) (2000) *Trade unions, immigration and immigrants in Europe 1960–1993: A comparative study of the attitudes and actions of trade unions in seven west European countries: New York: Berghahn Books*.
- Pettersson, T. (2002) "Fri invandring är inte humanism", *Arbetaren* 8–14/3.
- Piore, M. (1979) *Birds of passage*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Regeringens proposition, 1968:142.
- Regeringens proposition, 2007/08:147.
- Riksdagens protokoll, 2008/09:26.
- Rothstein, B. (1986) *Den socialdemokratiska staten: Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Arkiv förlag.
- Rothstein, B. & J. Bergström (1999) *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. Stockholm: SNS förlag.
- Rothstein, B. & L. Trägårdh (2007) "The state and civil society in a historical perspective: The Swedish case", 229–253 i L. Trägårdh (red.), *State and civil society in northern Europe: The Swedish model reconsidered*. New York: Berghahn Books.
- SOU 1967:18, *Invandringen: Problematik och handläggning. Utlänningsutredningens betänkande II*. Stockholm.
- SOU 2005:50, *Arbetskraftsinvandring till Sverige: Befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick*. Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI), Stockholm.
- SOU 2006:87, *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser*, Kommittén för arbetskraftsinvandring (KAKI). Stockholm.
- Svanberg, J. (2011) "Labour migration and the Swedish labour market model: A case study of recruitment of Yugoslav workers to Svenska fläkfabriken in Växjö 1969–1970", *Scandinavian journal of history* 36:1.
- Svenskt Näringsliv (SN) (2006) *Företagen – inte AMS – avgör bäst behoven av nyanställningar*, 2 juni.
- Swenson, P.A. (2002) *Capitalists against markets: The making of labor markets and welfare states in the United states and Sweden*. Oxford: Oxford University Press.
- Thompson, J.B. (1984) *Studies in the theory of ideology*. Cambridge: Polity Press.

- Waara, J. (2012) *Svenska arbetsgivareföreningen och arbetskraftsinvandringen 1945–1972*. Göteborg: Gothenburg Studies in Economic History 7.
- Williamson, P.J. (1989) *Corporatism in perspective: An introductory guide to corporatist theory*. London: Sage.
- Woolfson, C., C. Thörnqvist & J. Sommers ”The Swedish model and the future of labour standards after *Laval*”, *Industrial relations journal* 41 (4):333–350.
- Yalcin, Z. (2010) *Facklig gränspolitik: Landsorganisationens invandrings- och invandrarpolitik 1946–2009*. Örebro: Örebro Studies in History & Örebro Studies in Conditions of Democracy.
- Åmark, K. (1986) *Facklig makt och fackligt medlemskap: De svenska fackförbundens medlemsutveckling 1890–1940*. Lund: Arkiv.

Acknowledgement

Författaren vill tacka Uffe Enokson, Iver Hornemann Møller, Lars Olsson, Johan Svanberg, Rickard Ulmestig, och två anonyma bedömare för konstruktiva synpunkter på tidigare utkast av artikeln.

Kontaktuppgifter till författare

Jesper Johansson

Institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet, 351 95 Växjö

Tel: 070-772 23 33

E-post: jesper.johansson@lnu.se

Författarpresentation

Jesper Johansson är fil. dr. i historia och lektor i socialt arbete vid Linnéuniversitetet. Hans forskningsintressen rör migration, arbetsliv, oral history, socialpolitik och socialt entreprenörskap.