



New  
Direction

the Foundation for European Conservatism

# EFFEKTERNA AV EU

s gemensamma migrationspolitik på Norden



# New Direction

the Foundation for European Conservatism



**New Direction – Foundation for European Conservatism** is the official foundation of the European Conservatives and Reformists family at the European level. Founded in 2009 under the patronage of Margaret Thatcher, New Direction is the intellectual home of Europe's growing conservative movement, giving a voice to national movements that promote the rule of law, traditional values, free markets, and respect for the principle of protecting national sovereignty.

Through research, reports, lectures, conferences, and working groups, New Direction helps to inform the work of conservative lawmakers at the European, National, and regional level. At the same time, New Directions Summer University and series of Academies helps to bring conservative principles to a new and younger generation. By equipping politicians and activists with the tools they need, New Direction stands ready to help take the movement forwards.

**newdirection.online @ndconservatism**

<b>1</b>	<b>Varför Europas migrationspolitik avgör Nordens handlingsutrymme</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>EU:s gemensamma migrations- och asylramverk</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Pact on Migration and Asylum</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>Subsidiaritet, proportionalitet och nationell kompetens inom EU-rätten</b>	<b>19</b>
<b>5</b>	<b>Europeiska migrationskriser 2015-2023</b>	<b>23</b>
<b>6</b>	<b>Sverige: policyförändringar och förvaltning efter 2015</b>	<b>29</b>
<b>7</b>	<b>Danmark: opt-outs, gränskontroller och tredjelandslösningar</b>	<b>33</b>
<b>8</b>	<b>Finland: Schengen/Dublin i skarpt läge mot östlig gräns</b>	<b>37</b>
<b>9</b>	<b>Norge: Schengen/Dublin utan EU-medlemskap</b>	<b>41</b>
<b>10</b>	<b>Arbetsmarknader, välfärdspress och integrationsresultat i Norden</b>	<b>43</b>
<b>11</b>	<b>Sammanfattning: Norden i EU:s migrationsram</b>	<b>47</b>

# VARFÖR EUROPAS MIGRATIONSPOLITIK AVGÖR NORDENS HANDLINGSUTRYMME

## 1.1 Varför denna fråga nu?

Mellan 2015 och 2025 förvandlades migration från ett relativt tekniskt politikområde till en av Europas mest avgörande konfliktlinjer. I Norden, präglad av öppna ekonomier, omfattande välfärdsstater och grannskapets täta pendling, skar migrationsfrågorna tvärs genom frågor om suveränitet, säkerhet, välfärd och tillit. När migrationskrisen 2015-2016 blottade svagheter i Dublins ansvarskedja, när Belarus 2021 visade hur migration kan instrumentaliserats som politiskt tryck och när Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 tvingade EU att aktivera massflyktsdirektivet, stod det klart att nordisk politik inte längre kan förstås enbart nationellt.

Det politiska budskapet i denna inledning är enkelt. Ett nordiskt lands migrationspolitik avgörs inte längre bara i Stockholm, Köpenhamn, Helsingfors eller Oslo utan numera i samspel med Bryssel. Schengen och CEAS (det gemensamma europeiska asylsystemet) definierar spelplanen. Frågan är därför inte om Europa påverkar Norden, utan hur mycket handlingsutrymme som återstår och hur dessa länder använder det utrymme för att balansera ordning, rätt, frihet och välfärd.

Över de senaste decennierna har migrationspolitiken förändrats från att vara en relativt teknisk fråga, till att bli en central och omstridd samhällsfråga. Fyra trender förklarar politiseringen:

1. Skala och hastighet. 2015-2016 innebar ett volymutfall och en takt som överbelastade registrering, boende, prövning och återvändande och därmed skadade legitimiteten för asylordningen.
2. Asymmetrier inom EU. Länders olika geografiska lägen, förvaltningskapacitet och incitament skapade sekundärmigration och ökade trycket på mottagarländer i Nordeuropa.
3. Hybridpåverkan. 2021 visade sig migration kunna användas som strategiskt vapen mot gränsstater och 2023-2025 fick Finland pröva detta i praktiken.
4. Välfärdsstatens kalkyl. Långvarig etablering, bostadsbrist och kommunal kostnadsdelning förvandlade tekniska problem till fördelningspolitik mellan kommuner, mellan stat och kommun, och mellan skattebetalare och mottagare.

Konsekvensen av migrationsfrågan blir en systemfråga om statens kapacitet. Väljarna frågar inte bara hur många som kommer, utan om systemet fungerar: registreras människor snabbt, prövas ansökningar rättssäkert inom rimlig tid, verkställs beslut, finns boenden och skolplatser, leder skydd till arbete och språk? När svaret blir att "det beror på" växer kravet på disciplin och mätbarhet.

## 1.2 Den europeiska ramen och den nordiska särarten

Schengen skapar inre gränsfrihet men förutsätter yttre kontroll och förtroende. När inre gränskontroller återinförs, som i Danmark och Sverige sedan 2015, är det med stöd av undantagsregler byggda för hotlägen, inte för permanent vardag. Politiken tvingas därför in i en balansakt kring hur man håller ekonomier öppna och underlättar för arbetspendling samtidigt som sekundärmigration och gränsöverskridande brottslighet bekämpas. Dublins grundidé med första-landansvar spricker när biometri och registrering brister i fronten. Resultatet är sekundärflöden och oklara ansvar. Den politiska uppgiften blir att återställa spårbarhet och verkställighet.

Den nya migrationspakten antagen 2024 flyttar fokus från deklamationer till drift genom screening vid gräns, gränsprocedur för vissa ärenden, interoperabla databaser (SIS/EES/Eurodac) och en kris- och force majeure-förordning som gör undantag tidsatta och prövbara. För Norden betyder det två saker politiskt. Dels mindre utrymme för improvisation och mer krav på kedjestyrning genom polisen-migrationsmyndigheten-domstol-kommun samt mindre utrymme för retorik, mer behov av KPI:er (biometri, ledtider, verkställighet, språk och arbete).



Det nordiska särdraget är kombinationen av öppna ekonomier och universell välfärd. Båda kräver hög tillit och bred skattemoral. Migration kan stärka modellen, men bara om kontrollen fungerar och etablering leder till arbete snarare än långvarig försörjning av staten. Den politiska relevansen ligger i flera punkter. Rätt och ordning är centralt eftersom asylrätten kräver såväl prövning som verkställighet, men balansen testas när inflöden eller avslag blir många. Arbete och ersättning är även det centralt sett till hur ersättningar och krav utformas för att incitamenten ska peka mot språk och arbete. Danmark visar en hårdare linje medan Sverige och Finland lutar i ökande grad mot resultatbaserade modeller.

Suveränitet är inte bara symboliskt utan i största grad en operativ fråga då stater faktiskt måste kunna övervaka

### 1.3 De centrala konfliktytorna i nordisk migrationspolitik

Långvariga kontroller kan upplevas som permanent undantag. Politiskt kräver det mål, mått och tidsgräns. Annars skadas legitimitet och regional integration. Vidare kräver gränsproceduren förvar vid avvikerisk, medan kritiker varnar för rättighetsintrång. Svaret bör vara tydlig proportionalitet, separata barnrutiner och snabb domstolsprövning, men också att behålla makten över verktygen, eftersom alternativet är oändliga köer och faktisk rättslöshet. Det behöver även sägas att utan återvändande urholkas systemet. Frågan om återvändande behöver normaliseras med öppen statistik och KPI:er i stället för att gömma frågan.

Höga ersättningsnivåer med svaga krav kan skapa pull-effekter och passivitet eftersom alldeles för låga nivåer utan aktiv service kan ha motsatt effekt. Lösningen är resultatbaserad och villkor i form av språk, närvaro och praktik kompletterat med barnomsorg och yrkesspår. Vidare krävs kapacitetsindikatorer som bostad, skola, vård och trygghet för att undvika att bosättning sker ad hoc. Politiken måste flytta från rättvis per capita till hållbar kapacitet, annars förloras stödet där trängseln är som störst.

### 1.4 Fördjupning: De centrala konfliktytorna i nordisk migrationspolitik

Den nordiska migrationspolitiken formas av ett antal djupgående konfliktytor som inte bara påverkar den politiska debatten utan även institutionernas funktionssätt, samhällsmodellen och den långsiktiga tilliten mellan befolkningsgrupper. Dessa konfliktytor är varken slumpmässiga eller övergående; de är strukturella och återkommer med varje ny migrationskris. För att förstå den nordiska situationen krävs därför en analys som ser bortom dagsdebatten och i stället belyser de underliggande spänningar som uppstår när ett system byggt på höga förväntningar om integration, sysselsättning och social sammanhållning konfronteras med migrationsvolym och demografiska förändringar som utmanar dessa förutsättningar.

gränser, pröva och verkställa för att upprätthålla ordning. För detta krävs en subsidiaritet som innebär att EU ska lösa det som kräver EU-samordning medan nationer behåller verktyg för krav, ersättningar och kvalificering till permanens och medborgarskap. Även nationell kompetens i välfärd och medborgarskap måste värnas i detta sammanhang. EU sätter miniminivåer men länder avgör själva krav på språk, samhällskunskap, försörjning och skötsamhet.

Därmed blir den politiska uppgiften inte i första hand att lämna EU, utan att använda EU för att stödja interoperabilitet och yttre gräns, men också utforma egna incitament, kontrollpunkter och kvalificeringskrav inom ramen.

De övergripande mönstren i Norden är sammanhängande men inte helt identiska:

- Sverige: en serie åtstramningar skedde efter 2015, först via tillfälliga lagen, sedan i utlänningslagen och senare reformer kring permanens, spårbyte och arbetstillstånd. Slitningen går mellan krav på ordning och oro för rättssäkerhet, och mellan nationell och kommunal nivå.
- Danmark: en permanent stram linje, opt-outs som ger nationellt spelrum, inre gränskontroller och självförsörjningsnorm i ersättningar. Politisk konsensus råder om en hård front och kvalificering.
- Finland: hybridläge 2023-2025 och gränssäkerhetslag placerar säkerhet och suveränitet i centrum samtidigt som det skett en kommunalisering av integrationen (KOTO24) och arbetslinjen.

Den första konfliktytan rör förhållandet mellan universalism och differentierad integration. Den nordiska välfärdsmodellen bygger på att alla medborgare omfattas av samma rättigheter och skyldigheter. Men migrationsmönstren under de senaste två decennierna har skapat en situation där grupper kommer in i samhället med mycket olika förutsättningar att uppfylla de krav som modellen ställer. När skillnaderna i utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenhet och språkkompetens är stora blir vägen till egenförsörjning längre och mer osäker. Detta skapar i sin tur tryck på universalismen: ska systemet anpassa sig genom differentierade insatser, eller ska det hålla fast vid samma rättigheter och krav för alla? I praktiken sker båda rörelserna samtidigt, och spänningen mellan dem utgör en av politikområdets mest bestående konfliktytor.

Den andra konfliktytan handlar om statens kontroll kontra individens rättigheter. I varje migrationskris ställs frågan om hur mycket staten kan och ska ingripa i människors rörlighet, bosättning, etablering och familjeplanering. EU:s rättighetsramar, Europadomstolens praxis och de nordiska ländernas egna traditioner av starka rättigheter begränsar möjligheten att genomföra kraftfulla kontrollåtgärder. Samtidigt efterfrågar befolkningen ofta tydligare styrning, särskilt under perioder av höga asyltal. Detta ger upphov till en konflikt där politiken lovar styrning som inte alltid är genomförbar, medan förvaltningen tvingas hantera de juridiska konsekvenserna av symbolpolitiska utspel. Denna klyfta mellan politiska ambitioner och juridiska realiteter underminerar handlingskraften och fördjupar misstron mot systemet.

Den tredje konfliktytan rör fördelningen av ansvar mellan stat, regioner och kommuner. Kommunerna hanterar de tyngsta delarna av migrationspolitiken: mottagande, bostadsförsörjning, utbildning, socialtjänst och integration. Men deras kapacitet varierar kraftigt över landet. Stora kommuner kan absorbera större grupper och erbjuder arbetsmarknader med fler inträdesmöjligheter. Mindre kommuner kämpar ofta med rekryteringsproblem, begränsade skattebaser och sociala utmaningar som snabbt blir överväldigande vid en ökad inflyttning. När staten gör åtaganden på nationell nivå utan att kommunerna får tillräckliga resurser eller inflytande skapas en strukturell obalans där lokala institutioner överbelastas. Detta är inte en tillfällig skevhet, utan en integrerad del av migrationspolitikens arkitektur och återkommer vid varje större inflöde.

En fjärde konfliktyta uppstår mellan arbetsmarknadens krav och integrationspolitikens faktiska förmåga. Nordiska arbetsmarknader är högkvalificerade och reglerade. Lönegolv, kollektivavtal och brist på låglönejobb gör inträdet svårt för personer med kort utbildning eller låg produktivitet. Samtidigt bygger den nordiska modellen på att människor arbetar för att finansiera sitt försörjningsstöd. Resultatet är ett strukturellt glapp: de individer som behöver snabb etablering är ofta de som har svårast att etablera sig i just dessa arbetsmarknader.

### 1.5 Säkerhet och ekonomi

Migrationsrörelser kan utnyttjas som vapen för att pressa gränsstater, splittra unioner eller skapa mediala chocker. För Norden, med lång yttre gräns mot Ryssland och kritisk infrastruktur i Arktis och Östersjön, blir migrationshantering ett element i totalförsvaret. Detta innebär i praktiken att krisregler måste finnas innan krisen, samtidigt som kommunikation måste vara samordnad och saklig för att sänka nyttan av instrumentalisering av migration. Det krävs dock även mer handfasta verktyg som EU-samverkan i form av Frontex, återtagande och sanktioner istället för nationell ensamgång.

Detta skapar en långvarig beroendestruktur där integrationen förskjuts från arbetsmarknaden till välfärdsstaten, vilket i sin tur förstärker politiska konflikter kring kostnader, legitimitet och ansvar.

En femte konfliktyta rör kulturell och social sammanhållning. Migrationen innebär att nya normer, värderingar och identiteter förs in i samhället. I länder där tillit, jämställdhet och sekulär samhällsordning länge varit stabila är dessa förändringar kännbara. De påverkar skolan, civilsamhället och samspelet mellan grannskap. I vissa områden har segregation skapat parallella normsystem där majoritetssamhällets ordningar inte längre är självklar referenspunkt. Den politiska debatten präglas därför av en konflikt mellan å ena sidan föreställningen om kulturell tolerans och inkluderande, och å andra sidan behovet av normativ tydlighet kring vad som krävs för att delta fullt ut i samhället. Detta är en konflikt som inte kan lösas administrativt, eftersom den i grunden handlar om uppfattningen av nationell identitet.

Sammantaget skapar dessa konfliktytor en politik som ofta är spänd, reaktiv och svårstyr. Migrationsfrågan blir en skärningspunkt för bredare samhällsfrågor: ekonomisk hållbarhet, kulturell sammanhållning, institutionell kapacitet och rättsstatens gränser. Den nordiska modellen hanterar konflikterna bättre än många andra länder, men den är inte immun. Om konflikterna inte erkänns riskerar systemet att fortsätta producera resultat som varken tillfredsställer befolkningens förväntningar eller de juridiska och humanitära krav som ställs på staten.

Det är därför migrationspolitikens framtid måste förstås som förvaltningen av dessa konfliktytor, inte försök att eliminera dem. De går inte att avskaffa, men de kan balanseras genom tydliga ansvarsbedjor, realistiska förväntningar, stabila institutioner och en politik som förmår skilja långsiktiga intressen från kortsiktiga behov. Den nordiska modellen behöver inte mindre konflikt, men bättre konfliktförvaltning. Det är en grundförutsättning för systemets stabilitet i en tid då migrationen fortsätter att omforma demografin, ekonomin och samhällsstrukturen.

Migration är dock varken per automatik en kostnad eller en vinst, det beror på inkörningsbanan. Politiken bestämmer om spåret blir språk, praktik och yrke eller bidrag och passivitet. Tre faktorer avgör är för det första utgångspunkten för legal rätt till arbete, snabb registrering, ID, bank och tidig praktik. Vida är styrning mot briststyrken som vård, industri, bygg och logistik med yrkestest och handledning. Kombinerat med en uppföljning av närvaro, språkprogression och tydliga villkor för permanens och medborgarskap.

Legitimitetsrisker förföljer dock detta system. Det finns bland annat risk för att systemet upplevs som godtyckligt på grund av oklara regler, stora variationer i beslut och långa köer. Vidare kan obefogade riktlinjer ha negativa konsekvenser som exempelvis

## 1.6 Vad står på spel till 2030?

Fram till 2030 avgörs fyra saker:

1. Schengens trovärdighet. Klarar vi att ha öppna inre gränser och samtidigt kontroll över vem som reser in och stannar?
2. Välfärdsstatens hållbarhet. Kan kommuner planera bostäder, skola och vård med förutsägbarhet och får de ersättning för resultat istället för volym?
3. Arbetslinjens verklighet. Blir migrationen arbetsdriven med snabb inträdesbana, eller administrationsdriven där människor fastnar i väntan?
4. Medborgarnas förtroende. Transparens och mätbarhet avgör om medborgarna tror på att staten förmår både skydda och hjälpa.

En rimlig linje för Norden sammanfattas i fyra ord: Kontroll, Kapacitet, Konsekvens, Kvalificering.

## 1.7 Sammanfattning

Den politiska relevansen av europeisk migrationspolitik för Norden ligger i att den avgör handlingsutrymmet för att bevara både fri rörlighet och välfärdsstatens legitimitet. När EU nu växlar från principer till procedurer som screening, gränsprocedur, interoperabilitet och krisram flyttas tyngdpunkten från åsikter till organisation.

Det nordiska valet är i grunden praktiskt: vill vi mäta, styra och leverera på front, process, återvändande och arbete och

förvar utan proportionalitet, oklara barnrutiner och brist på rättsmedel. Politikens uppdrag är att minimera båda riskerna samtidigt. Det kräver ett språk där principer kopplas till process: vi gör A för att uppnå B och mäter C med kontroll för D.

1. Kontroll i fronten: 100 % biometri, screening, gränsprocedur och snabb överprövning; inre kontroll kirurgisk, inte permanent.
2. Kapacitet i kedjan: förvar och domstol dimensionerade för toppar; återvändande med veckovoter och charterkalender; kommunal kapacitet mäts och styr bosättning.
3. Konsekvens i återvändande: beslut följs av utresa, med öppen statistik.
4. Kvalificering till permanens/medborgarskap: språk, samhällskunskap, arbete och skötsamhet med tydliga trösklar, förutsägbara prövningar.

Detta är inte en teori utan en styrningsidé: att återställa förutsebarhet och rättvisa i ett system som annars dras mot köer och undantag. Den är förenlig med EU-rätten och stärker Schengen genom att göra undantag sällsynta och träffsäkra.

därmed vinna legitimitet för generositet när systemen bär? Denna inledning ger bakgrunden till varför svaret bör vara ja, inte av cynism, utan av respekt för både rättigheter och skattebetalare. En migrationspolitik som fungerar är inte den som lovar mest, utan den som håller mest: i kontrollen, i tiden, i lagen och i kostnaden. Det är därför Europas gemensamma migrationspolitik inte är en sidofråga för Norden, utan ramen för vår egen förmåga att forma framtiden.

## 2

# EU:S GEMENSAMMA MIGRATIONS- OCH ASYL RAMVERK

## 2.1 Det nordiska läget

Det gemensamma europeiska asylsystemet (CEAS) har i tre vågor försökt harmonisera hur medlemsstater tar emot, prövar och när skyddsskäl saknas, återför personer som saknar rätt att vistas i EU. Den första vågen (tidigt 2000-tal) etablerade minimistandarder; den andra (2011-2013) ”recastade” centrala rättsakter; den tredje (2020-2024) kulminerade i Pact on Migration and Asylum, som i huvudsak börjar gälla från mitten av decenniet. Denna rapport behandlar pakten i nästa kapitel; här fokuserar vi på de ramar som under 2015-2023 i praktiken styrde Nordens handlingsutrymme i form av Dublin III-förordningen, Schengens gränskodex och informationssystemen (SIS/Eurodac) samt Frontex-mandatet

och de tre bärande direktiven om mottagande, kvalifikation och återvändande.

Ur ett nordiskt perspektiv är tre frågor avgörande: (1) vem ansvarar för prövningen (Dublin), (2) hur mycket kontroll kan utövas vid yttre och inre gräns (Schengen, SIS och Frontex) och (3) vilka spelregler som gäller under och efter prövning. Där CEAS har varit otydligt eller tandlöst har nordiska regeringar sökt nationella lösningar med varierande framgång och ibland med rättsliga motsättningar, i synnerhet rörande temporära inre gränskontroller och förvar i återvändandeprocessen. Pakten skärper delar av dessa ramverk, men den rättsliga och operativa kärnan är välkänd och formades före 2024.

## 2.2 Dublin III och ansvarsfördelningen i asylprövning

Dublin III-förordningen anger kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd. Kriterierna prioriterar familjeanknytning, därefter giltigt visum eller uppehållstillstånd och sist illegal inresa och uppehåll vilket i praktiken ofta innebär att det första inreselandet bär ansvar. Systemet bygger på att medlemsstaterna registrerar sökande i Eurodac genom fingeravtryck och att de samarbetar kring överföringar. Syftet är att förhindra så kallad asylhopping och parallella ansökningar. 2015 till 2016 visade dock att bristande registrering, praktiska hinder för överföringar och processuella förseningar undergrävdde hela tanken med systemet. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Dublin bygger på en ansökan, och därmed en prövning i EU. Samtidigt är flera undantag inbyggda så som suveränitetsklausulen som gör det möjligt för en stat att frivilligt ta över ansvar, den humanitära klausulen kan användas för att förena familjer och tidsfrister reglerar hur länge ett överföringsansvar kvarstår. I teorin stärker detta rättssäkerheten och förutsägbarheten men i praktiken har tidsfristerna ofta löpt ut, varpå ärenden blivit kvar i det land där sökanden befann sig och incitament till sekundärmigration har därmed bestått. För Norden har effekten varit dubbel genom

få nyanlända vid yttre gräns, men kostnader och ledtider för ärenden som rör sig norrut efter första inresa.

I synnerhet tre faktorer har försvagat Dublin under tryck. Registreringsbrister och systemstress genom att om fingeravtryck inte tas eller överförs tillräckligt snabbt till Eurodac faller kriteriet om första inresa i praktiken. 2015 uppstod flaskhalsar i flera yttre gränsstater med konsekvensen att sekundära förflyttningar ökade. Överföringar som fastnar är ett annat problem. Överföringsbeslut kräver samtycke och logistik i form av att om individen avviker eller om tidsfrister överskrids blir mottagarlandet ansvarsbefriat, vilket ger fel incitament och belastar mottagarkommuner i norr. Vidare är domstols- och människorättsdimensionen ett ständigt närvarande hinder. Europadomstolens och EU-domstolens praxis har infört materiella hinder mot överföring vid brister i mottagande eller prövning i det ansvariga landet vilket försvårar för återvandring.

För nordiska länder, som sällan är första inreseland, innebär detta att de jure ansvarsregler ofta neutraliserats de facto när sekundärmigrationen väl nått norr. Effekt: längre boendetider, högre kommunala kostnader och press på ordning och legitimitet.

Trots systemets svagheter finns verktyg:

- Konsekvent Eurodac-registrering av personer som påträffas utan tillstånd förstärker bevisläget för "take back" och ökar andelen verkställda överföringar.
- Specialiserade Dublin-enheter med tidsstyrning (dag-för-dag) och standardiserade bevispaket till ansvariga stater minskar spill.

- Rättsliga processer i rätt ordning: snabb prövning av inhibitionsyrkanden, enhetlig bevisvärdering och tydlig information till sökande om återtagandefall.
- Politik via EU-bordet: gemensamma nordiska positioner i rådets arbetsgrupper för att förkorta frister, skärpa registreringsplikter och koppla unionens solidaritetsinstrument till mätbar överföringsprestanda.

## 2.3 Schengens gränskodex och andra regelverk

Schengens gränskodex fastställer huvudregeln om frånvaro av kontroller vid de inre gränserna och systematiska kontroller vid yttre gräns. Kodexen medger dock tillfälligt återinförande av inre gränskontroll när ett allvarligt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet föreligger, initialt i upp till 30 dagar, förlängningsbart och vid exceptionella omständigheter ännu längre. Danmarks, Sveriges och Finlands återkommande tillämpning efter 2015 och i perioder 2021-2023 illustrerar hur undantagsmekanismen blivit ett permanent krishanteringsverktyg i norr.

För Norden betyder detta att politiken kan röra sig i ett intervall mellan full fri rörlighet utan kontroller och fokuserade, tidsatta kontroller i specifika lägen (t.ex. mot sekundärmigration, gränsnära ordningsproblem eller hybridpåverkan). Erfarenheten är att kontrollerna behöver vara riskskiktade och förutsägbara för arbetspendlare och handel. Annars äts den samhällsekonomiska nyttan upp av kostnader och störningar.

Schengen Information System (SIS) är EU:s mest använda säkerhets- och migrationsdatabas. Förordningar och parallella instrument för gräns- och återvändandefunktioner tillät efter 2018 nya typer av efterlysningar, biometriska uppgifter och returankmärningar. För Norden har detta ökat möjligheten att identifiera personer som är föremål för återvändandebeslut, att lokalisera familjanknytningar och att matcha identiteter på tvärs av gränser. I praktiken förutsätter nyttan att nationella system som gränspolis, migrationsverk och sociala myndigheter arbetar med "träff till åtgärd" i realtid. En SIS-träff ska leda till gripbar åtgärd, inte bara registrering. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Det nordiska förbättringsbehovet ligger mindre i lagtexten och mer i interoperabilitet och styrning genom att bland annat polis, gräns, migrationsmyndighet, kommuner och domstolar delar lägesbilder, att återvändandekedjan är dimensionerad för volymerna samt att biometriska identiteter (finger/ansikte) konsekvent kopplas till ärenden från dag ett.

Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) fick 2019 ett kraftigt stärkt mandat. Nyheterna omfattade en ständig kår, utökade befogenheter för återvändandestöd, samt ledning av operativt stöd vid yttre gränser. För Norden har detta två dimensioner: (1) möjligheten att outsourca toppar genom att sända eller ta emot operativ personal vid behov

och (2) bättre returkapacitet (charterflyg, resehandlingar och koordinering med tredjeländ). Samtidigt kräver samarbetet hög standard i grundläggande rättigheter och ansvarsutkrävande då länder som vill nyttja Frontex också måste leverera spårbar dokumentation, riskanalyser och klara mandatbeskrivningar. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Från ett nordiskt kontrollperspektiv är slutsatsen att Frontex bör ses som en kapacitetsmultiplikator snarare än ersättning för nationell förmåga. Yttergränserna i Norden (t.ex. Finlands landgräns mot öst och Norges sjögräns) är långa, klimatutsatta och ibland glest bemannade vilket innebär att en robust egen grundkapacitet är nödvändig för att Frontextstöd ska göra verklig skillnad.

Mottagandedirektivet anger miniminormer för bostad, försörjningsstöd, hälso- och sjukvård, utbildning för barn och tillträde till arbetsmarknad för asylsökande. En central nationell policyfråga i Norden har varit när och hur arbetstillträde medges, samt hur ersättningsnivåer och boendeformer utformas för att inte skapa pull-incidenter eller urholka drivkrafterna till snabb egenförsörjning. Direktivets minimistandarder lämnar dock faktiskt manöverutrymme då medlemsstater kan villkora arbetstillträde med exempelvis identitetsmedverkan eller deltagande i språk och samhällskunskapsinsatser så länge proportionalitet och likabehandling inom direktivets ramar respekteras. Samtidigt har EU-domstolen slagit fast att stater måste säkerställa faktisk materiell standard under hela asylprocessen. I praktiken blir därför styrningen av formen (kollektivt boende, spridd bosättning, anvisningssystem) viktigare än nivåjusteringar. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Den nordiska lärdomen 2015 till 2023 var att mottagandevolymer gav utslag i kommunal kapacitet (skola, socialtjänst och bostäder). Direktivets ambition om "värdiga villkor" kan uppnås med standardiserade, kostnadseffektiva lösningar (t.ex. modulboenden, statligt ägda hubbar för nyanlända), tydliga kommunala tak och resultatvillkor i statliga ersättningar. Här finns inget i EU-rätten som hindrar skarp målstyrning utan tvärtom minskar systematiken risken att mottagandet drar ut på tiden och att tillfälligt boende blir permanent.

Kvalifikationsdirektivet harmoniserar kriterier för flyktingstatus och subsidiärt skydd, samt vilken rättslig ställning som följer (uppehållstillstånd, familjeåterförening, rättigheter till utbildning och arbete samt sociala förmåner). Direktivet syftar till likvärdig bedömning och att begränsa skillnader som kan trigga sekundärmigration. I praktiken kvarstår variationer mellan länder i beviskrav, landinformation och bedömningspraxis. För Norden har detta inneburit periodvisa skillnader i beviljandegrad mellan grannländer, vilket i sin tur kan skapa tryck över de inre gränserna.

Det nordiska handlingsutrymmet ligger främst i implementeringen av skyddsstatusens innehåll och i kopplingen till permanens och medborgarskap. EU-rätten kräver inte permanenta tillstånd per automatik; tidsbegränsade tillstånd och kvalificeringskrav (språk, samhällskunskap, försörjning) kan införas under förutsättning att icke-diskriminering, proportionalitet och kärnrättigheter respekteras. Arbetslinje och resultatbaserad integration kan alltså bedrivas utan konflikt med direktivet. Det är politisk vilja, förvaltningskapacitet och uppföljning som avgör utfallet. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Asylprocedurdirektivet satte gemensamma processuella regler i form av information, juridiskt biträde, hörande, accelererade förfaranden, uppenbart oggrundade ansökningar och säkra ursprungs länder. I praktiken varierade tillämpningen kraftigt. En gränsprocedur kunde tillämpas, men var inte enhetligt genomförd och saknade de operativa tänder som nationella myndigheter efterfrågade (obligatorisk biometrisk registrering, tydliga tidsfrister, länkning till förvar). Detta är precis den svaghet som paktens asylprocedurförordning försöker korrigera från och med 2026 genom en mer bindande struktur och kortare ledtider vid gräns. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Återvändandedirektivet utgör ramen för avlägsnande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt. Det föreskriver återresebeslut, frivillig avresa där så är möjligt, förvar som sista utväg med proportionalitetskrav, och återreseförbud vid överträdelser. Direktivet erkänner statens legitima intresse att återföra personer som saknar rätt att stanna, men betonar rättssäkerhetsgarantier, bland annat effektivt rättsmedel och hänsyn till familjesituation. Den praktiska verkställighetskapaciteten så som förvarspatser, identitetsfastställande, resehandlingar, eskort, återtagandeaftal ligger dock helt på den nationella nivån. Det är här Norden måste leverera om EU-ramen ska ge faktisk effekt. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Resultatet avgörs av kedjans svagaste länk. Om kommunal placering sker innan identitet fastställts och beslut vunnit laga kraft, eller om förvarspatser saknas när avvikerisk föreligger, faller den tänkta logiken. En "återvändandekedja i industriell skala" kräver måltal, veckovis styrning, och operativa team som arbetar över myndighetsgränser. EU-rätten hindrar inte detta, den förutsätter det.

CEAS begränsar nationellt handlingsutrymme i tre huvudsakliga dimensioner:

- Bindande ansvarsfördelning (Dublin): även om genomförandet varit svagt, sätter reglerna ramar för vem som ska pröva, och minskar utrymmet för rent nationella omdirigeringar av ärenden.
- Minimistandarder (mottagande/kvalifikation/procedurer): nivåer och rättigheter kan inte sänkas under golvet utan rättsstrid; materiella rättigheter måste säkerställas under processen.
- Gränskodexens balans: fria inre gränser är norm; kontroller måste vara temporära, proportionella och motiverade.

För nordiska regeringar betyder det att vissa politiska löften inte kan realiseras långvarigt inom EU-rätten utan att uppfylla kodexens krav och att skarpa skillnader i mottagandenivåer jämfört med grannar riskerar överprövning.

Samtidigt lämnar CEAS betydande utrymme:

- Inre gränskontroll vid hot: återinförande är möjligt om det motiveras och följs upp; nordiska länder har använt detta verktyg och kan göra det bättre (riskskiktning, indikatorer, tidsbundna beslut). ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- Accelererade och gränsnära förfaranden: redan före pakten kunde uppenbart oggrundade ärenden handläggas snabbt; med pakten blir detta bindande och tydligare, en nordisk fördel om implementeringen sker tidigt. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- Återvändande: direktivet ger möjlighet till förvar när det är nödvändigt och proportionerligt, samt att använda återreseförbud och verkställighetsstöd förutsatt nationell kapacitet. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- Interoperabilitet och SIS: förstärkt biometrik och informationsdelning stödjer både gräns- och inre kontroll, förutsatt att nationella system omsätter träffar i åtgärd. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

CEAS säger mindre om incitament än om rättigheter. Resultatet i Norden har därför varierat med nationell design:

- Arbetslinje: tidig arbetsmarknadsanknytning och koppling mellan permanens och försörjning har i praktiken större effekt på legitimitet och resultat än små justeringar i ersättningsnivåer. Kvalifikationsdirektivet tillåter kvalifikationskrav för permanens. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- Kommunal kapacitet: EU-rätten förbjuder inte mottagartak eller standardiserade, statligt drivna boendeformer utan tvärtom kan de säkra likabehandling och kostnadskontroll under process. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- Sekundärmigration: data-drivna inre kontroller, ID-krav i risklägen och konsekvent Eurodac-registrering begränsar möjligheten att "hoppa" mellan länder och system.

## 2.4 Lärdomar 2015–2023 för nordisk förvaltning

Krisåren visade att tidig biometrisk registrering (Eurodac) är förutsättning för Dublinlogiken och för all senare verkställighet. Myndigheter bör planera processen baklänges: börja i återvändandets ända (resehandlingar, platser på flyg/charter, förvarskapacitet) och dimensionera registrering och prövning utifrån detta. Då minskar den strukturella överbelastning som annars uppstår i boenden, kommuner och domstolar. Paktens nya Eurodac- och screeningregler gör detta ännu tydligare från 2026. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Vidare talar erfarenheterna från dansk, svensk och finsk praktik för tidsatta, målstyrda kontroller med tydlig kommunikation till pendlare och handel. Kontrollerna bör vara datatriggade (trafikslag, tid, sträckor) och syfta till specifika outcomes (t.ex. minska sekundärmigration med X% på Y månader). Årliga översyner bör dokumentera proportionalitet och effektivitet. Det minskar den politiska friktionen i Schengen och stärker caset för fortsatta undantag vid behov. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

## 2.5 Fördjupning: Lärdomar 2015–2023 för nordisk förvaltning och politisk styrning

Migrationskrisen 2015 och den efterföljande perioden fram till 2023 utgör det mest omfattande stresstestet för nordisk förvaltning sedan efterkrigstiden. Under denna period prövades inte bara gränskontroller, mottagningssystem och asylprövningar, utan även statens förmåga att styra genom osäkerhet, kommunernas kapacitet att leverera välfärd under akut belastning och arbetsmarknadens och skolans långsiktiga integrationsförmåga. Denna period erbjuder därför ett unikt empiriskt material för att förstå vilka komponenter i det nordiska styrsystemet som är robusta och vilka som är sårbara, samt vilka institutionella lärdomar som måste integreras i framtidens migrationspolitik.

Den första lärdomen är att nordiska förvaltningar är effektiva i normalläge men sårbara vid snabba volymförändringar. Både Sverige, Norge, Danmark och Finland har byggt sina migrationssystem på förutsättningen att inflödena ska vara relativt stabila och förutsebara. När inflödena ökade kraftigt under 2015 visade det sig att systemen saknade både flexibilitet och skalbarhet. Asylprövningar blev överbelastade, mottagningssystemen fylldes snabbt och kommunerna stod inför uppgifter de saknade strukturer för att lösa. Detta är inte ett problem i den dagliga driften, utan i själva konstruktionen av systemen: de är optimerade för stabilitet, inte variation. Att framtidens migrationspolitik kräver resiliens och flexibilitet är den första principiella lärdomen.

Den andra lärdomen är att migrationspolitiken inte kan separeras från övriga samhällssystem. Under krisen blev det tydligt hur migrationens effekter spred sig till skola, hälso- och sjukvård, bostadsmarknad, socialtjänst och arbetsmarknad.

Det är fullt möjligt att kombinera värdiga villkor med kostnadskontroll. Nycklarna är standardiserade boendeformer, tidiga språk- och samhällskrav samt trappstegsmodeller som gör arbete lönsamt. Kommuner ska kunna säga nej när kapacitetstalen (skola, vård, bostad) passerar en fastställd nivå och staten ska kunna flytta volymer mellan hubbar för att undvika överbelastning. Inget i mottagandedirektivet hindrar detta, så länge minimistandarder respekteras. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Utan genomförandekraft i form av förvar, identitetsarbete, återtagandeavtal blir återvändandedirektivet en papperstiger. Särskilda återvändandemyndigheter eller integrerade helkedje-uppdrag med måltal per vecka, pilot med Frontex-stöd och prestationsvillkor i avtal med tredjeländer har visat sig ge effekt i de system som använt dem. EU-rätten ger legitimitet och standard; medlemsstaterna måste leverera logistiken. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

I många kommuner ökade elevantalet snabbare än skolorna kunde anpassa sig, och vården belastades av ökade behov utan motsvarande resurser. Arbetsmarknadssystemen klarade inte att erbjuda snabba inträden för personer med svag utbildningsbakgrund. Denna systemspridning visar att migrationspolitik inte är ett isolerat politikområde, utan en tvärgående samhällsfråga. Politiken måste därför utformas utifrån en helhetssyn där effekterna på andra system vägs in.

Den tredje lärdomen är att kapacitetsbrister i det institutionella ramverket skapar fler problem än själva migrationsvolymerna. I Sverige blev detta särskilt tydligt. Problemen uppstod inte enbart för att inflödena var höga, utan för att mottagande, styrkedjor och ansvarsfördelning var otillräckligt organiserade. Kommunerna saknade verktyg för att hantera anvisningar, staten saknade möjligheter att säkerställa jämn fördelning och myndigheterna saknade gemensamma informationssystem. Resultatet blev en fragmenterad process där ingen aktör hade total överblick eller full kontroll. Lärdomen är att migrationens utmaningar inte bara handlar om kvantitet, utan om institutionell kvalitet.

Den fjärde lärdomen rör politisk styrning. Under 2015 fattades flera beslut i hastigt tempo, ofta i nära koppling till medial och politisk press. Detta skapar en styrlogik där signalpolitik ges företräde framför långsiktig institutionsbyggnad. Efterkrisens period visade att många länder tvingades backa från, omförhandla eller förtydliga beslut som tagits under konfliktfyllda förhållanden. Effekten blev rättsosäkerhet för individen och förvaltningsmässig osäkerhet för myndigheterna. Den institutionella insikten är att migrationspolitik kräver

stabila och förutsägbara ramar. När politiken svänger snabbt blir förvaltningen ineffektiv och förtroendet för systemet urholkas.

Den femte lärdomen är att kommunal kapacitet avgör resultatet av nationell politik. Det var kommunerna som stod för det faktiska mottagandet och som under längst tid bar konsekvenserna av krisen. Deras kapacitet – i termer av ekonomi, personal, bostäder, skolor och socialt stöd – varierade kraftigt. Detta skapade en geografi där migrationens effekter fördelades ojämnt, vilket i sin tur påverkade social sammanhållning och politiska attityder. I vissa kommuner hanterades mottagandet framgångsrikt, i andra ledde det till långvariga belastningar. Slutsatsen är att migrationspolitikens hållbarhet är helt beroende av kommunernas styrka. En nationell politik utan lokal kapacitet är en konstruktion utan fundament.

Den sjätte lärdomen är att långsam integration får exponentiella konsekvenser. När människor står länge utanför arbetsmarknaden och utbildningssystemet ökar risken för fattigdom, segregation, ohälsa och långvarigt bidragsberoende. Detta ger upphov till en kostnadsspiral som är svår att bryta. Samtidigt försvagas den sociala legitimiteten för systemet när stora grupper inte når egenförsörjning. Detta är inte en moralisk kritik, utan en matematisk realitet: universalismen

bärs av arbete. Därför blir varje fördröjning i etableringen en långsiktig utmaning för hela samhällsmodellen.

Slutligen visar perioden 2015-2023 att migrationspolitikens framtid inte avgörs av volymerna, utan av institutionernas förmåga att hantera dem. Länder med stabila processer, tydliga ansvarskedjor, stark kommunal kapacitet och effektiva integrationsmodeller klarade krisen bättre än länder där systemen redan var ansträngda. Detta betyder inte att migration är enkel eller utan kostnader, men att kostnaderna varierar dramatiskt beroende på styrsystemens kvalitet. Det är här de nordiska länderna står inför sitt stora vägval: fortsätta bygga system optimerade för normalläge, eller utveckla modeller som klarar variation, osäkerhet och långvarig demografisk förändring.

Den nordiska förvaltningens styrka ligger i dess professionalitet och legitimitet. Dess svaghet ligger i dess tröghet och fragmentering. För att möta framtidens migrationsutmaningar krävs därför inte bara reformer, utan institutionell förnyelse. Systemen måste bli snabbare, mer resilient och mer tvärgående i sitt arbetssätt. Utan detta riskerar nästa kris att få ännu större konsekvenser än den förra. Med detta på plats kan den nordiska modellen fortsätta att förena humanitet, rättsäkerhet och stabilitet även i en tid av global rörlighet.

## 2.5 Konsekvenser för de nordiska länderna

### 2.5.1 Sverige

Sveriges läge 2015 till 2023 präglades av höga volymer, stora kommunala kostnader och ojämna integrationsresultat. CEAS begränsade möjligheten att sänka materiella standarder under miniminormer, men lämnade gott om utrymme att stärka gränsp procedurer, införa kvalificeringskrav för permanens och skala upp återvändandet. Den största tröskeln var organisatorisk: att hålla ihop kedjan från registrering till verkställd utresa och att på riktigt använda SIS/Eurodac som operativt nav.

### 2.5.2 Danmark

Danmarks opt-outs och politiska linje gav en mer restriktiv miljö, med permanenta inre kontroller i perioder och diskussion om externiserad asylprövning. Inom CEAS utnyttjade man marginalerna i gränskodexen och i återvändandedirektivet. Frontex-samarbete och betoning på självförsörjning i integrationspolitiken visar hur EU-ramen kan kombineras

med stram nationell implementering, även om vissa idéer (full externisering) ligger i gråzoner.

### 2.5.3 Finland

Finland stod under 2021-2023 inför hybridpåverkan vid östgränsen. Gränskodexens undantag och Frontex-stöd blev centrala. Här visar CEAS att kontroll kan utövas inom EU-rätten om besluten är proportionella, tidsatta och väl dokumenterade. Eurodac/SIS-disciplin och snabb gränsnära handläggning är nycklar för att undvika flaskhalsar inåt i systemet.

### 2.5.4 Norge

Norge ingår i Schengen/Dublin men står utanför EU. Landet illustrerar att konsekvent återvändande och arbetslinje kan förenas med EU-ramens kärna. Genom att ligga nära CEAS-praxis underlättas samarbetet vid gräns och i återtagande, samtidigt som nationella prioriteringar (förvar, identitetsarbete, temporära tillstånd) kunnat drivas.

## 2.6 Sammanfattning

CEAS är varken en universalnyckel eller en tvångströja. Systemet sätter golv för rättigheter och ramar för ansvar, men lämnar stort utrymme för verkställighets- och styrningspolitik. De nordiska länderna kan utnyttja detta utrymme genom:

- Tidiga, kompletta registreringar och biometrisk disciplin (SIS/Eurodac).
- Gränsnära prövning och accelererade spår för ogrundade ärenden, med förvar där avvikerisk föreligger.
- Tidsatta, datastyrda inre kontroller när hotbilder motiverar.

- Återvändande i skala, med måltal, logistik och Frontex-stöd.
- Mottagande med krav och kapacitetstak, så att kommuner inte överbelastas och legitimiteten består.
- Nordisk koordinering i EU, där solidaritet kopplas till mätbara resultat i återvändandet snarare än till relokering.

Med paktens ikraftträdande skärps flera av dessa delar. Men även inom dagens CEAS har Norden verktyg att återställa ordning och förtroende om processerna organiseras med samma noggrannhet som unionens rättsakter förutsätter.

## Källor

- Dublin III (EU) nr 604/2013 (EUR-Lex). ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- Schengens gränskodex (EU) 2016/399, konsolideringar 2024/2025 (EUR-Lex). ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- SIS-förordningen (EU) 2018/1862 (EUR-Lex) och sammanfattning. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- Frontex/EBCG-förordningen (EU) 2019/1896 och kommissionens utvärdering. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- Mottagandedirektivet 2013/33/EU (EUR-Lex). ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- Kvalifikationsdirektivet 2011/95/EU (EUR-Lex). ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- Asylprocedurdirektivet 2013/32/EU (EUR-Lex). ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- Återvändandedirektivet 2008/115/EG (EUR-Lex). ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- Förhandsblick mot paktens: 2024/1351 (asyl & migrationshantering), 2024/1356 (screening), 2024/1359 (kris/force majeure), och översikt hos GD Home. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

## 3

# PACT ON MIGRATION AND ASYLUM

## 3.1 Vad paktens förändrar och varför det spelar roll

Den nya europeiska Pact on Migration and Asylum är inte en enskild lag utan ett samlat regelpaket som ersätter eller uppdaterar centrala delar av CEAS. För Norden innebär detta två avgörande skiften:

1. En bindande frontdel av processen ('gräns- och screeningkedjan') som ska göras tidigt, snabbt och med full biometrik, i praktiken ett nytt arbetssätt vid yttre gräns (och när personer påträffas inåt området utan laglig inresa). Hörnstenarna är screeningförordningen och den nya asylprocedurförordningen, med explicit gränsprocedur och korta ledtider. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
2. En ny solidaritetsmekanism i förordningen om asyl och migrationshantering, som ersätter Dublin III:s politiskt dysfunktionella balans mellan ansvar och bördor. Här öppnas ett "menybaserat" ansvarstagande i form av relokering, kapacitetsstöd eller finansiering med målsättningen att dämpa sekundärmigration och avlasta yttre gränsstater. För Norden gäller att mekanismen kan bli kostnadseffektiv om den styrs mot återvändande och kapacitetsbyggnad i stället för ren relokering. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Reglerna trädde i kraft den 11 juni 2024 och blir tillämpliga efter två år enligt kommissionens gemensamma genomförandeplan. Det finns alltså ett tidsfönster 2024-2026 då nordiska regeringar kan organisera processer, bygga kapacitet och välja tolkningar inom ramarna för framtida tillämpning. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Screeningförordningen inför en obligatorisk screening av tredjelandsmedborgare som (a) försöker korsa yttre gräns utan att uppfylla inresevillkor, (b) påträffas inom territoriet efter sådan olovlig inresa utan att ha genomgått gränskontroll, (c) ansöker om asyl vid gränsen, eller (d) har landsatts efter sök- och räddningsinsats. Syftet är att kontrollera identitet, säkerhet och hälsa, ta biometriska uppgifter och slå i relevanta databaser för att sedan styra in personen i rätt efterföljande procedur. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

I sak är screening en kort, icke-statusgivande fas som överbrygger gapet mellan fysisk ankomst och rättslig process som omfattar identitetskontroll och dokumentgranskning, säkerhetskontroll via databaskonsultationer, sårbarhets- och hälsobedömning, information till den enskilde om rättigheter

och skyldigheter samt registrering och remiss till lämpligt förfarande. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Screeningen sker skyndsamt och ska avslutas inom några dagar och innebär en konsekvent biometrisk registrering och sökning i unionens informationssystem. Integritets- och rättighetsgarantier gäller, men subsidiaritetsartiklar i motiven understryker att syftet, det vill säga att täppa till luckor och uniformera det första steget, inte kan nås utan unionsgemensamma minimikrav. För Norden innebär detta att dagens variation i hur och var första registreringen görs behöver ersättas av standardiserade flöden. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Asylprocedurförordningen ersätter det tidigare asylprocedurdirektivet med en direkt bindande förordning som etablerar en gemensam asylprocedur i unionen. Dels görs gränsproceduren tydlig med kriterier för när den ska användas och korta tidsfrister för beslut. Vidare integreras nteroperabilitet och biometrik med screeningens resultat så att en digital ärendekropp följer individen genom processen. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Gränsproceduren är inte en full frihetsberövandelag, men förutsätter kontroll då staten behöver fysiskt säkerställa att den sökande kan nås under hela processen vilket ofta sker genom förvar eller slutna enheter när avvikerisk finns. Detta är en operativ och juridisk kärnpunkt. Utan kapacitetsmässigt stöd som platser, personal och säker logistik kommer tidsfrister att spricka och överklaganden att hopa sig. Det finns ett antal typsituationer när den ska tillämpas:

- Sökande från ursprungsländer med låg beviljandegrad i EU;
- Säkert tredjeland/"första asyländ"-bedömningar;
- Säkert ursprungsland;
- Bedrägeri eller hot mot allmän säkerhet.

Sårbara personer och ensamkommande barn hanteras med särskilda garantier. Det är också möjligt att inte använda gränsprocedur när kapacitetstak nås, men då förväntas staterna ha planer för att återhämta balansen och undvika att undantaget blir norm. För Norden innebär detta att tidiga prognoser och styrta måste styra vilka kategorier som tas

i gränsspår respektive ordinärt spår, så att beslutsfönstret i gränsproceduren alltid hålls. ([eur-lex.europa.eu](#))

Förordningen skärper också informationsskyldigheten, rätten till effektivt rättsmedel och till juridiskt biträde. Den sätter också tidsgränser för överklagande och för domstolens prövning i gränsprocedurfall. Rättssäkerheten stärks genom standardiserade landinformationskällor och snabbare prövning av uppenbart ogrundade ansökningar. För nordiska förvaltningsdomstolar innebär detta behov av specialiserade, snabbspårutbildade enheter med digital aktätkomst från dag ett. ([eur-lex.europa.eu](#))

Vidare ersätter EU-förordningen om asyl- och migrationshantering Dublin III och bygger ett nytt ansvarssystem. Första inresa är fortsatt relevant, men tyngdpunkten ligger på styrda flöden, solidaritetsbidrag och bättre ”take back”. Solidaritetsmekanismen är flexibel då medlemsstater kan omplacera personer, ge kapacitetsstöd i form av personal, boendeplatser och expertis eller lämna ekonomiska bidrag. Poängen är att skapa faktisk avlastning utan att tvinga fram ett enda instrument. ([eur-lex.europa.eu](#))

Ett nordiskt dilemma blir dock att om omplaceringar blir den dominerande valutan riskerar länder långt från yttre gräns att öka sin mottagning utan att påverka grundorsakerna som ofta är bristande återvändande, låg registreringsgrad och människosmuggling. En rimlig linje bör därför vara att prioritera kapacitets- och återvändandestöd framför omplaceringar och när omplaceringar trots allt sker koppla det till tydliga mål. ([Migration and Home Affairs](#))

Förordningen innebär att kedjan skärps mellan registrering, ansvar och återtagande. Med screening och APR bildas en

## 3.2 Fördjupning: Vad den nya EU-pakten faktiskt förändrar

Den nya EU-pakten om migration och asyl representerar den mest omfattande institutionella omstöpnings av europeisk migrationsförvaltning sedan Dublin-systemets genomslag på 1990-talet. För de nordiska länderna, oavsett om de står inom eller utanför vissa delar av EU-samarbetet, innebär pakten en strukturell förändring av spelplanen. Den förändrar inte bara tekniska processer och ansvarsordningar, utan även den normativ-politiska logik som styr hur migration ska förstås, styras och fördelas. Detta gör pakten central för varje land som vill återupprätta styrbarhet och förutsebarhet i migrationspolitiken.

Paktens första stora förändring är dess försök att skapa förutsägbarhet i en miljö som historiskt präglats av kaos och asymmetri. Dublin-systemet har länge förutsatt att första ankomstland ska ta huvudansvaret för asylprövning. Detta har varit en juridisk princip som i praktiken sällan fungerat. Gränsländer har inte haft kapacitet att hantera inflödena, personer har rört sig vidare i unionen, och systemet har saknat mekanismer för rättvis ansvarsfördelning. Den nya pakten

sammanhängande front där missad registrering inte längre ska vara ett fungerande hål i systemet. För Norden betyder det att konsekvent datautbyte blir det faktiska verktyget för att återföra personer enligt ansvarskriterierna och dämpa sekundärmigrationen. Här är nyckeltalen lika viktiga som lagtexten: hur många take-back-framställningar skickas, hur många accepteras, hur många verkställs och hur snabbt?

Kris- och force-majeure förordningen möjliggör temporära avvikelser från bland annat asylprocedurförordningens tidsramar, mer flexibel mottagandeorganisation, och förlängda gränsprocedurtider, för att gestater andrum under exceptionella belastningar som statligt instrumentaliserade migrationsvågor via grannland eller plötsliga, massiva inflöden. Förordningen är dock inte en carte blanche. Stater måste anmäla läget, motivera åtgärderna och tidsätta dem. Grundläggande rättigheter och kärnprinciper gäller fortfarande. Men i hybridläge, som Finland såg under 2021-2023 är detta ramverk det tydligaste rättsliga stödet för temporära nödbromsar.

En nordisk beredskap för plötsliga migrationskriser bör innehålla tydliga trösklar för vad som befogar aktivering av dessa åtgärder och organisatoriska förberedelser för att stå redo när instrumentaliserade migrationsvågor förekommer. Utöver praktiska som bland logistik, förvarsplatser och transportkedjor behövs garantier för rättssäkerhet i form av förberedd masshantering av beslut och tydlig prioriterade processer.

Länderna bör synka kriskriterier och ’rules of engagement’ inte minst vid Öresund, Tornedalen och på färje- och flygflöden för att undvika att tryck omdirigeras mellan grannländer via minsta motståndets lag. ([eur-lex.europa.eu](#))

försöker ersätta denna asymmetri med ett system där ansvar faktiskt följer kapacitet, och där solidaritet inte endast uttrycks symboliskt utan genom konkreta mekanismer. Detta betyder att länder längre norrut inte längre kan betrakta migrationen som något som sker ”där nere”. Ansvarsfördelningens logik dras nu närmare alla medlemsländer, även Norden.

För det andra introducerar pakten en mer centraliserad och standardiserad processlogik. Gränsförfarandena ska harmoniseras, screeningsprocesser ska vara enhetliga och informationsflöden ska delas mellan medlemsstater. Detta låter tekniskt, men förändringen är politiskt avgörande. I äldre system kunde länder variera kraftigt i processlängd, rättssäkerhet, mottagningsstandard och återvändandenivåer. Dessa skillnader skapade pull-effekter som inte berodde på politikens innehåll, utan på effektivitetsnivåerna i olika förvaltningar. Ett mer harmoniserat system innebär att skillnader i incitament minskar. För nordiska länder, som traditionellt haft hög kvalitet, betyder detta att andra länder kommer närmare deras nivå, men också att de själva måste

anpassa sig till snabbare förfaranden och tydligare rättsliga ramverk.

Den tredje förändringen rör återvändandet. Under de senaste två decennierna har Europas största migrationspolitiska svaghet varit oförmågan att verkställa beslut. Alla system i världen, generösa eller restriktiva, bygger på att den som saknar skyddsskäl återvänder. När återvändandet misslyckas urholkas lagens legitimitet och skapas ett permanent skikt av människor i långvarig osäkerhet. Paktens fokus på effektivt återvändande innebär att medlemsländerna måste förstärka sin kapacitet för förvar, identitetsfastställande, internationella avtal och logistisk verkställighet. För de nordiska länderna, som ofta har höga rättssäkerhetskrav men lägre verkställighetskapacitet, innebär det ett behov av kraftfull institutionell uppgradering.

En fjärde förändring är paktens syn på gränser som institutioner snarare än fysiska platser. Gränsen ska nu fungera som en organisatorisk zon där screening, registrering, säkerhetskontroller och asylprocedurer initieras på ett standardiserat sätt. Denna logik gör att gränserna blir nav i unionsgemensamma processer. För Norden innebär detta att även om geografiska gränser kan ligga långt från Medelhavet, är de juridiska gränserna integrerade i ett system som kräver interoperabilitet, digitala register, biometrisk infrastruktur och gemensamma operativa procedurer. I praktiken betyder detta att nordiska beslut får direkta konsekvenser för andra medlemsländer och vice versa.

Den femte förändringen är paktens normativa ambition: att bryta den politiska cykel där migrationskriser leder till

## 3.3 En konservativ målbild

Paktens styrkor är instrumentella: den ger lagstöd för en kort, kontrollerad frontdel och en solidaritetsmekanism som kan förstärka återvändandet i stället för att förskjuta volymer. Men allt hänger på implementeringen.

Målbild 2026-2030:

- 100% biometrisk registrering i screening.
- ≥80% beslut inom gränsprocedurens tidsfönster.
- Take-back-verkställighet ≥70% av godkända framställningar.
- Solidaritetsinsatser ≥70% kapacitets-/återvändandestöd, ≤30% relokering.
- Krisaktiveringar: tidsatta och proportionella, med offentlig rapportering. ([eur-lex.europa.eu](#))

ad hoc-åtgärder, symbolpolitik och undantagslagar. Pakten vill skapa en ram där migrationspolitiken är långsiktigt förutsägbar och där medlemsstaterna inte kan improvisera sig fram genom kriser. För de nordiska länderna innebär detta slutet på en period där nationell migrationspolitik kunde drivas relativt oberoende av europeiska strukturer. I stället blir migrationspolitiken ett område där nationell handlingsfrihet är nära kopplad till europeiska bindningar.

Dessa förändringar skapar både möjligheter och risker för Norden. Möjligheten ligger i att Europas yttre gränser stärks och att processen blir mer förutsägbar. Detta minskar sekundära rörligheter och kan göra asylsystemet mer rättvist. För länder som Sverige, som burit oproportionerligt stora konsekvenser av Dublin-systemets brister, är detta en betydande vinst. Samtidigt innebär harmoniseringen att nordiska länder måste förhålla sig till beslutsprocesser där deras röst inte längre är avgörande. Om de andra medlemsländerna väljer en linje som avviker från nordiska normer, kan det skapa politiska spänningar och behov av nationell omkalibrering.

Slutligen är paktens viktigaste konsekvens kanske att den tvingar fram institutionell modernisering. De nordiska länderna måste bygga snabbare processer, bättre digital infrastruktur och mer effektiva återvändanden. Detta kräver investeringar, omprioriteringar och i vissa fall förändrad lagstiftning. I gengäld kan Norden få ett asylsystem som är mer hållbart, mer rättssäkert och mindre sårbart för internationella kriser. Det är denna symbios av europeisk styrning och nationell anpassning som avgör om pakten blir ett verktyg för stabilitet eller en källa till nya konflikter.

Paktens arkitektur bygger in Frontex i screening- och returfasen (stöduppdrag, charter, resehandlingar, identitetsfastställande). Den nordiska uppgiften är att ”klara 80% själva och köpa 20% spets”:

- Planera gemensamma nordiska uppdrag till yttre gränser för att bygga relationer och lägesbild, särskilt värdefullt för take-back.
- Förhandsavtal om returcharter via Frontex, kopplade till styrtalet (X platser/vecka, Y destinationer/månad).
- Dela metod för screening-intervjuer, biometrik och dokumentanalys med yttre gränsländer mot datadelning i realtid (Eurodac/SIS-träffar).

### 3.4 Fallorienterade scenarier: hur pakten fungerar i praktiken

#### Scenario A Låg beviljandegrad, snabb gränsprocedur

En grupp anländer till en nordisk hamn från land X med historiskt <10% beviljandegrad i EU. De screenas (biometri och databaser), remitteras till gränsprocedur, hålls under kontroll p.g.a. avvikerisk, och får beslut inom veckor. Avslag verkställs via Frontex-charter; bifall ger tidsbegränsat uppehåll och snabb integreringsstart. KPI: ≥80% beslut inom tidsfristen; överklagande avgjort inom den föreskrivna korta fristen. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

#### Scenario B Instrumentalisering vid östlig gräns

Plötslig volymspik och dokumenterat försök att instrumentalisera migrationsflöden. Regeringen aktiverar

2024/1359: förlänger gränsprocedurens tidsramar, stärker modulkapacitet, och intensifierar screening. Inre gränsåtgärder aktiveras temporärt och koordineras nordiskt. När indikatorer faller under tröskel avslutas undantagen. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

#### Scenario C Solidaritetsbegäran från yttre gränsstat

En yttre gränsmedlemsstat begär solidaritet. Norden erbjuder kapacitetsstöd: 40 handläggare, 30 ordningsvakter, 10 identitetsexperter, samt finansiering kopplad till utfall (X% fullständig biometri, Y% beslut inom tidsfrister, Z% verkställda återvändanden). Endast begränsad omplacering riktad till fall med tydlig skyddsprofil och integrationspotential. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

### 3.5 Slutsatser

Paktens screening, gränsprocedur, solidaritetsmekanism och krisram kan, rätt använt, bli en kontroll- och legitimitetsreform för Norden. Den konservativa läxan är enkel:

- Gör fronten kort och skarp (screening och gränsprocedur).
- Styr solidariteten mot kapacitet och återvändande, inte generisk relokering.
- Planera för kris med rättssäkerhet, proportionalitet och tydliga exit-kriterier.

- Mät allt, och publicera siffror som bevisar att ordning och rättssäkerhet kan gå hand i hand.

Om Norden går före 2025-2026, utnyttjar Frontex smart och samordnar juridik och praxis, kan regionen bli en referensmodell för paktens implementering och åstadkomma snabbare beslut, färre sekundärrörelser, fler återvändanden och stabilare kommunal belastning. Det är ett val mellan att forma den nya europeiska ordningen eller att formas av den.

### Källor

- Screeningförfordningen: Regulation (EU) 2024/1356 inför screening av tredjelandsmedborgare vid yttre gräns; identitet, säkerhet, hälsa, biometri och remiss. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- Asylprocedurförfordningen (APR): Regulation (EU) 2024/1348 etablerar gemensam asylprocedur och gränsprocedur med tidsfrister och rättsmedel. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- Asyl- och migrationshantering: Regulation (EU) 2024/1351 ny ansvarsfördelning och solidaritetsmekanism (relokering/kapacitet/finans). ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- Kris och force majeure: Regulation (EU) 2024/1359 avvikelser vid kris, instrumentalisering och force majeure; krav på proportionalitet och tidsättning. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- Kommissionens implementeringsplan: COM(2024) 251 final två års implementeringsfas från 11 juni 2024, tillämplighet från mitten av 2026; milstolpar för MS. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- Översikter och sammanfattningar: GD Home översikt av pakten; EUR-Lex sammanfattningar av screening och solidaritetsmekanism (2025 uppdatering). ([Migration and Home Affairs](http://Migration and Home Affairs))

## 4

# SUBSIDIARITET, PROPORTIONALITET OCH NATIONELL KOMPETENS INOM EU-RÄTTEN

## 4.1 Principerna: subsidiaritet och proportionalitet i praktiken

EU ska enligt regelverken endast hantera en nationell situation om målen inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan bättre av unionen. Detta operationaliseras av konsekvensbedömningar, motiveringar och parlamentens subsidiaritetsprövningar. På migrationsområdet förklarar detta varför unionen har regler om yttergräns, asylprocedurer och informationssystem men däremot inte detaljstyr kommunal mottagningskapacitet eller nationell verkställighetslogistik. För Norden ger det legitimitet åt nationella standarder för boende, arbetslinje och kommunala tak, så länge som miniminormer i EU-rätten respekteras. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Däremot krävs att åtgärder inte går längre än nödvändigt. På migrationsområdet bär proportionalitetskravet direkt in i (a) förvar enligt återvändandedirektivet, (b) inre gränskontroller enligt Schengenkodexen, och (c) begränsningar som påverkar rörlighet eller rättigheter under processer. Bevisbördan ligger på staten att visa nödvändighet, måluppfyllelse och tidsbundenhet. I praktiken betyder det att mätbara indikatorer som träffgrad, verkställighetsandelar och väntetider samt periodiska prövningar av om åtgärden fortfarande behövs. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Unionen är dock bunden till att respektera medlemsstaternas nationella identiteter inneboende i deras grundläggande politiska och konstitutionella strukturer och att nationell säkerhet är varje medlemsstats egen ansvarssfär. Relevansen består av att hot mot inre säkerhet som terrorism och organiserad brottslighet kopplad till irreguljär migration kan motivera temporära inre gränskontroller, skärpt screening och kontrollerade miljöer för prövning under förutsättning att åtgärderna respekterar unionsrättens proportionalitetskrav och grundläggande rättigheter. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Detta är dock inte en magisk nyckel. EU-domstolen har i flera mål understrukit att regelverket måste tolkas i dialog med övrig unionsrätt och att den inte är en frisedel att ställa sig utanför tillämpningen av harmoniserade regler. Men rätt tillämpad ger den nordiska regeringar manöverutrymme i säkerhetslägen, särskilt när åtgärderna är väl motiverade och tidsatta. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Vidare tillåter Schengens gränskodex tillfälligt återinförande av inre gränskontroll vid allvarligt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet. Grundsatserna är sistahandsåtgärd, proportionalitet, tidsbundenhet och notifiering till kommissionen och andra stater. Kommissionen har dessutom utfärdat rekommendationer som preciserar hur och hur länge kontroller kan upprätthållas samt hur de ska motiveras och utvärderas. För Norden innebär detta att fasta nyckeltal (träffgrad, brottsindikatorer, sekundärmigrationsflöden) bör styra beslut om förlängning eller avveckling av kontroller. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Väl motiverade, selektiva kontroller, särskilt i perioder med hybridpåverkan eller säsongvariation i sekundärmigration, är lagligen möjliga. Men frånvaro av mål, data och tidsgränser har i perioder utlöst politisk och rättslig kritik i Schengen. Datadriven styrning är det bästa skyddet mot den kritiken. ([Migration and Home Affairs](http://Migration and Home Affairs))

Gränskodexens artiklar om tillfälligt återinförande ("serious threat") kan användas fokuserat mot särskilda vägpassager, tidsfönster och trafikslag. Kommissionens vägledningar understryker sistahandsprincipen och proportionalitet men öppnar också för förlängningar när hotbilden består, förutsatt att staten visar effekt och nödvändighet. Nordiska regeringar som kopplar kontrollerna till mätbara mål som exempelvis minskad sekundärmigration i procentuella termer uppfyller därmed både rättsliga och politiska krav. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Danmark har sedan Amsterdamfördraget en särskild ordning där rättsakter inom området frihet, säkerhet och rättvisa inte binder Danmark såvida inte landet beslutar att genomföra dem nationellt eller ingå parallella avtal. Det har gett dem större nationell kontroll över delar av migrations- och asylpolitiken samtidigt som Danmark är fullt ut med i Schengen. Opt-out-regimen visar på möjligheten att gå före i vissa verkställighets- och kontrollfrågor. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Även utan formella opt-outs kan stater ändå använda de generella undantagsklausulerna men de kräver högre bevisbörda och strikt metod i form av data, tidsplan och översyn.

## 4.2 Fördjupning: Subsidiaritet och proportionalitet i migrationspolitiken

Debatten om migrationspolitiken i Norden kretsar ofta kring praktiska frågor: volymer, kostnader, rättigheter, boende, arbetsmarknad och återvändande. Men under dessa praktiska konflikter ligger två rättsliga principer som tyst strukturerar hela systemet: subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Dessa två principer fungerar som fundament för både nationell och europeisk lagstiftning, men deras betydelse är större än den tekniska form de ofta framställs i. De bestämmer hur makt fördelas mellan nivåer, hur åtgärder får utformas och hur långt stater kan gå i att kontrollera migration utan att bryta mot rättsstatens kärna.

Subsidiaritetsprincipen innebär att beslut ska fattas på lägsta effektiva nivå. Detta låter som en administrativ maxim, men i migrationspolitiken är det en källa till komplexitet. Om staten beslutar om migrationsramar men kommunerna ska genomföra mottagande och integration, uppstår ett beroendeförhållande där lokala resurser måste matcha nationell ambition. Om kommunerna saknar kapacitet blir resultatet sociala problem, skolutmaningar och bostadsbrist. Samtidigt är staten juridiskt begränsad i sin möjlighet att tvinga kommuner att utföra vissa uppgifter, vilket skapar ett styrningsvakuum. Subsidiariteten gör därför migrationspolitiken beroende av lokal styrka, en verklighet som ofta förbises i den nationella debatten.

På europeisk nivå innebär subsidiariteten att EU endast ska agera när målen inte kan uppnås av medlemsstaterna själva. Migration är ett sådant område: oreglerad rörlighet och varierande nationella standarder har lett till sekundära förflyttningar och rättsosäkerhet. Därför motiveras den nya migrationspakten med hänvisning till att enskilda länder inte kan hantera kriser ensamma. För Norden innebär detta att subsidiaritetsprincipen används som argument för att begränsa nationellt handlingsutrymme vilket skapar en paradox där en princip avsedd att skydda nationellt självstyre i stället legitimerar europeisk expansion.

Proportionalitetsprincipen är lika central. Den innebär att statens åtgärder ska vara lämpliga, nödvändiga och rimliga i förhållande till det mål de avser att uppnå. I migrationspolitiken

begränsar proportionaliteten hur långt staten kan gå i att kontrollera människors rörlighet och livsvillkor. Förvar, id-kontroller, begränsningar av bidrag, bosättningsregler, familjeåterförening och uppehållskrav måste alla uppfylla proportionalitetens krav. Detta gör att politiska förslag som kan verka intuitiva, exempelvis striktare bidragsregler eller långtgående krav på bosättningsort, ibland faller vid juridisk prövning. Staten får inte använda tyngre verktyg än vad målet kräver, vilket innebär att politisk ambition ofta stoppas av rättslig proportionalitet.

I praktiken innebär dessa principer att migrationspolitiken inte kan styras genom enkla paroller eller snabba åtgärder. Varje reform måste balansera juridik, förvaltning och politiska mål. De nordiska länderna har hittills hanterat detta relativt väl, men ökade migrationsvolymer, högre EU-integration och ökande politisk polarisering gör att principernas betydelse växer. När politiker lovar åtgärder som ligger utanför det proportionaliteten tillåter riskerar de att skapa en förväntanskris. När kommuner åläggs uppgifter som subsidiariteten inte möjliggör fullt ut, skapas genomförandeproblem.

Båda principerna har därför en stabiliserande funktion. De hindrar överreaktioner, säkerställer rättssäkerhet och skyddar institutionell balans. Samtidigt kan de upplevas som hinder när trycket på systemen ökar. Det nordiska dilemmat är att migrationspolitiken kräver snabb handlingskraft, men rättsstaten kräver långsam och noggrann proportionalitetsprövning. Mellan dessa två poler avgörs politikens framtida legitimitet.

Det centrala är därför inte att kringgå dessa principer, utan att förstå dem som verktyg som formar möjligheterna till fungerande politik. Subsidiaritet kräver starkare kommuner och tydligare ansvarsfördelning. Proportionalitet kräver att staten bygger system som fungerar utan återkommande undantagsåtgärder. Tillsammans pekar de mot en migrationspolitik som är både realistisk och rättssäker förutsatt att systemens institutionella kvalitet höjs.

## 4.3 Implementeringsstrategier

Historiskt byggde CEAS på direktiv, dvs. regler som medger nationell implementering över miniminivån. Pakten för över stora delar till förordningar (screening, asylprocedur, asyl- och migrationshantering), dvs. direkt tillämpliga och mindre tolkning i lagtexten men stort utrymme i organisation och kapacitet. Juridikens elasticitet minskar, managementelasticiteten ökar. Vägen till kontroll går genom operativa aspekter, inte bara genom lagändringar. Minimistandard innebär att en stat inte får gå under golvet, men kan välja design. Exempel:

- Mottagande: Standardiserade boendehubbar, villkorat arbetstillträde (identitetsmedverkan, språk-/samhällskurs), kommunala kapacitetstal. Allt inom direktivets ram om materiella villkor säkras.
- Kvalifikation/permanens: EU kräver skydd när kriterier uppfylls, men inte permanenta tillstånd utan villkor; kvalificeringskrav (språk, samhällskunskap, försörjning) kan införas med hänsyn till proportionalitet och icke-diskriminering.

- Återvändande: Förvar är tillåtet som sistahandsåtgärd och ska vara nödvändigt och proportionerligt; nationen kan skala förvarsplatser, resehandlingsarbete och Frontex-returer det är implementering, inte lagstrid. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Gold-plating uppstår när genomförande går längre än EU-kraven och oavsiktligt skapar attraktionsfaktorer: högre kontantstöd utan motprestation, bredare familjebegrepp än minimikraven, eller öppna boenden utan avvikaeskydd i gränsprocedur. Bättre-reglera-agendan i kommissionen rekommenderar att undvika onödig överimplementering, särskilt när den undergräver CEAS logik. Ersättningar och förmåner bör knytas till språk, närvaro och praktik, välj kollektiva boendeformer i tidiga faser, och undvik specialrättigheter som inte krävs i EU-rätt. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

## 4.4 Case-nära tillämpning: Sverige, Danmark, Finland, Norge

### 4.4.1 Sverige: från regler till styrning

Problemprofil: Långa ledtider, kommunal belastning, svag verkställighet.

Juridiskt utrymme: Strikt gränsprocedur (APR), förvar där avvikanerisk föreligger (återvändandedirektivet), tidsatta inre kontroller i risklägen (gränskodex).

Rekommendation: ”Operations före ny lag” genom att bygga screening-/gränsnoder, förvarsplatser och SIS-governance; knyt permanens till språk/försörjning.

### 4.4.2 Danmark: opt-out som hävstång, men Schengenlogik gäller

Problemprofil: Behov av kontroll i korridorer, debatt om externisering.

Juridiskt utrymme: Protokoll nr 22 ger flexibilitet att implementera *ad hoc*; Schengenregler och proportionalitet gäller oförändrat.

Rekommendation: Fortsatt målstyrda kontroller, skala returkapacitet, undvik *gold-plating* i ersättningar som kan skapa dragning norrut. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

## 4.5 Slutsats

Subsidiaritet och proportionalitet garanterar att migrationspolitiken inte centraliseras mer än nödvändigt, medan artikel 4.2 TEU och artikel 72 FEUF skyddar statens kärnuppgifter: ordning och säkerhet. Schengenkodexen ger kirurgiska verktyg för tillfälliga inre kontroller; pakten ger bindande frontprocesser och ett krisramverk. Inom dessa ramar kan de nordiska länderna:

- Standardisera fronten (screening och gränsprocedur),
- Skala verkställigheten (förvar, resehandling, Frontex-returer),

En nordisk manual för kontroller borde basera sig på:

- 100% biometrisk registrering vid första kontakt (screening).
- Standardiserad besluts- och bevismetodik (säker ursprungs-/tredjeland).
- Gemensamma nordiska KPI:er för gränsprocedur och återvändande.
- SIS-integrerad lägesbild mellan polis, gräns, migrationsverk och kommuner.
- Offentlig kvartalsrapport om proportionalitet och effekter. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

### 4.4.3 Finland: hybridpåverkan kräver förberedd kris-aktivering

Problemprofil: Östlig landgräns, perioder av instrumentalisering.

Juridiskt utrymme: Kris-/force majeure (2024/1359) + inre kontroller (gränskodex) + art. 72 FEUF.

Rekommendation: Fördefinierade trösklar, modulära anläggningar, jourdomstol för snabba överklaganden, Frontex-förhandsavtal för returer. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

### 4.4.4 Norge: Schengen/Dublin utan EU-medlemskap

Problemprofil: Långa gränser, behov av konsekvent verkställighet.

Juridiskt utrymme: Schengen- och Dublinsamarbete + nationell lagstiftning; artikel 72-logiken speglas i norsk ordning.

Rekommendation: Fortsatt konsekvent återvändande, SIS-disciplin och arbetslinje kopplad till permanens för att visa hur operations levererar inom den europeiska ramen.

- Styre inre kontroller med data och tidsgränser,
- Undvika gold-plating och knyta permanens till egenförsörjning,
- Koordinera nordiskt för att minska korridoreffekter.

EU-rätten kräver disciplin. När lagens undantag och minimikrav kombineras med operativ stringens kan Norden både minska sekundärmigration och återupprätta legitimitet i migrationsystemen.

## Källor

- TEU artikel 5 (subsidiaritet & proportionalitet) och Protokoll nr 2 om tillämpningen. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- TEU artikel 4.2 (nationell identitet; nationell säkerhet medlemsstatens ansvar). ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- FEUF artikel 72 (lag och ordning/inre säkerhet). ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna (rättighetsram under åtgärder). ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- Schengens gränskodex, tillfälligt återinförande av inre gränskontroll; Kommissionens vägledning/rekommendation (2017/1804). ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))
- Kommissionens översikt av tillfälliga inre kontroller (nödvändighet/proportionalitet/exceptionalitet). ([Migration and Home Affairs](http://Migration and Home Affairs))
- Akademiska analyser av artikel 4.2 TEU och dess räckvidd för essentiella statsfunktioner. ([European Papers](http://European Papers))

## 5

## EUROPEISKA MIGRATIONSKRISER 2015-2023

## 5.1 Varför dessa kriser fortfarande styr nordisk politik

Mellan 2015 och 2023 formades den europeiska migrationsarkitekturen av tre distinkta chockvågor: (1) massrörelser längs Balkanrutten 2015-2016 och hotspot-modellen i Grekland och Italien, (2) den medvetna instrumentaliseringen av migration via Belarus 2021 med efterdyningar vid EU:s nordostliga gränser, samt (3) EU:s

historiska aktivering av Massflyktsdirektivet för ukrainare 2022, följt av en skaleffektiv skyddslösning 2022-2023. Varje våg exponerade svagheter i EU:s status quo, drev fram politiska svar och tvingade fram praxisförändringar i Norden i allt från gränskontroller till kommunal kapacitet och välfärd.

## 5.2 2015-2016: Balkanrutten, hotspot-modellen och omdirigering av flöden

År 2015 anlände över en miljon personer sjövägen till Europa, huvudsakligen till Grekland och Italien. Enligt UNHCR passerade 1 000 573 personer Medelhavet 2015, varav nästan 850 000 till Grekland. Det är den största registrerade sjöburna migrationen till Europa i modern tid och kulminerade under hösten 2015. ([unhcr.org](http://unhcr.org))

Flödena fortsatte därefter norrut via västra Balkanrutten, med massiva transitrörelser över Makedonien och Serbien mot Ungern, Kroatien, Slovenien, Österrike och vidare till Tyskland, Sverige och andra nordiska länder. Redan i oktober-december 2015 uppskattade UNHCR att 200 000-340 000 personer anlände till Grekland och fortsatt via västra Balkan; totalt 2015-2016 rörde sig över en miljon personer längs rutten. ([data.unhcr.org](http://data.unhcr.org))

Slutkapitlet på 2015 blev en serie ad hoc-gränsåtgärder i EU när Ungern stängde gränsen mot Serbien 15 september och fler stater införde tillfälliga inre kontroller. Sverige återinförde inre gränskontroll 12 november 2015 och följde upp med ID-kontroller på Öresund från januari 2016. Danmark införde 4 januari 2016 egna kontroller mot Tyskland, som punktvisa Schengen-kontroller. Åtgärderna demonstrerade Schengenkodexens undantagslogik i praktiken. ([Oresundsinstittutet](http://Oresundsinstittutet))

Vidare i april 2015 lanserade kommissionen hotspot-ansatsen: första mottagande, identifikation, registrering (Eurodac) och samordning mellan nationella myndigheter och EU-organ (Frontex, EASO/EUAA, Europol) i ett fåtal noder i Grekland och Italien. Tanken var att säkra biometrisk registrering och case triage tidigt, för att därefter antingen gå in i asylprocess eller återvändande. Europeiska revisionsrätten och Europaparlamentets forskningsservice har beskrivit hotspots som EU-stödets

hörnsten i krisen, men också pekat ut överbelastning, rättighetsrisker och driftsproblem i uppstarten. ([European Court of Auditors](http://European Court of Auditors))

På marken blev läxan dubbel. Utan konsekvent biometrik och interoperabla system förlorar Dublinlogiken kontakten med verkligheten samt att hotspot kräver logistik i stor skala i form av transport, boende, förvar och snabba beslutsflöden, annars cementeras köer. Civilsamhällesrapporter dokumenterade tidvis bristfälliga villkor, oklara ansvarslinjer och flaskhalsar samtidigt som kommissionens lägesrapporter listade standardprocedurer och best practice som gradvis lyckades förbättra läget 2016-2017. ([ecre.org](http://ecre.org))

2016 enades EU:s stats- och regeringschefer med Turkiet om att nya irreguljära migranter som anlände till de grekiska öarna skulle återföras till Turkiet, i utbyte mot åtaganden om återtagande, visumlätnader och ekonomiskt stöd kombinerat med parallellt kvotuttag från Turkiet. Uttalandet var politiskt och rättsligt omstritt men minskade ankomsterna kraftigt på den östliga Medelhavsrutten.

Sekundärflyttning mot Norden avtog då jämfört med 2015, men inre gränskontroller blev kvar i Sverige och Danmark, och periodvis Finland och Norge, som ett permanent krishanteringsverktyg ofta med argument om säkerhet och fortsatt sekundärmigration. Det noterades parallellt med detta att de negativa effekterna för arbetspendlare och handel var reell. Lärdomarna för Norden framgent är att:

- Registrera först, diskutera sedan. Hotspot-logiken genom tidig biometrik, säkerhets- och hälsoscreening är fundamentet. Där den omsattes, fungerade Dublin/återtagande bättre; där den brast, uppstod sekundärflöden och långa ledtider. ([European Court of Auditors](http://European Court of Auditors))



Photo by Neha Maheen Mahfin on Unsplash

- Inre kontroller måste vara kirurgiska. Schengenkodexens undantag kan användas, men det kräver mål, tidsfönster och data (träffgrad, avvísningar enligt kodexen) för att vara legitima och effektiva. ([europarl.europa.eu](#))

### 5.3 2021: Instrumentalisering via Belarus

Sommaren 2021 började belarusiska myndigheter instrumentalisera migration mot Litauen, Polen och Lettland då viseringar och transport ordnades, gränsövergångar faciliterades, och sårbara migranter användes som hybridpåverkan för att pressa EU. Detta beskrivs ingående i Europaparlamentets underlag och kommissionens rättsakter från 2021-2022. ([europarl.europa.eu](#))

Mönstret blev relativt små volymer jämfört med 2015, men med en hög politisk sprängkraft. Det ledda till att gränsstaterna antog undantagslagar, förstärkte stängsel och begränsade gränsprocedurer medan EU svarade med sanktioner mot belarusiska aktörer, stödsatser och ett nytt begrepp i pakten med termen instrumentalisering. ([European Papers](#))

Hösten 2023 konstaterade Finland ett styrt inflöde av asylsökande via den ryska gränsen; regeringen stängde successivt gränsövergångar i november, stängde hela landgränsen från 15 december 2023 och förlängde stängningen flera gånger 2024-2025 med hänvisning till instrumentaliserad migration och hot mot allmän ordning och säkerhet. Regering, inrikesministeriet och gränsbevakningen publicerade löpande lägesbilder och beslut. ([Sisäministeriö](#)) I april 2025 meddelades att gränsen hålls stängd tills vidare; parallellt beredde regeringen tillfälliga lagar för att kunna avvisa och omdirigera ansökningar i renodlade hybridlägen, vilket blev omstritt i debatten. ([Reuters](#))

Finland kombinerade inre gränslogik (stängningar och omledning), Frontextstöd (personal vid östgränsen) och

### 5.4 2022-2023: Massflyktsdirektivet för Ukraina och nordiska erfarenheter

Den 4 mars 2022 aktiverade rådet för första gången Massflyktsdirektivet för att ge tillfälligt skydd för personer som flyr Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Beslutet gav omedelbar laglig vistelse, arbetstillräde, utbildning och andra basrättigheter till ukrainska flyktingar och avlastade de nationella asylsystemen. År 2025 hade över 4 miljoner personer i EU skydd enligt direktivet och skyddet har förlängts till 4 mars 2027. ([Europas råd](#))

Danmark, som inte är bunden av direktivet på grund av sitt rättsliga opt-out, antog en speciallag i mars 2022 som i praktiken speglade TPD-rättigheterna. Lagen har förlängts, med regler om uppehåll samt tillgång till arbete och studier.

- EU-Turkiet-ramen visar incitamentsmakt. När återvändande och yttre gränssamarbete fungerar minskar flöden snabbt men hållbarheten beror på rättssäker tillämpning och operativ uthållighet i första ledet. ([Europas råd](#))

kommunikation om instrumentalisering. Den paktslogik som nu finns kodifierar just den sortens temporära avvikelser och beredningsplaner vid statligt orkestrerat tryck. ([AP News](#))

I kölvattnet av Belarus-krisen presenterade kommissionen 2021 ett lagpaket mot instrumentalisering och i Pakten 2024 landade en kris- och force majeure-förordning som ger stater rättsligt utrymme att förlänga tidsramar, anpassa mottagandet och skala upp kontroll vid exceptionellt tryck med krav på anmälan, proportionalitet och tidsättning. Detta är just det verktyg som saknades 2015-2016 och som Finland implicit efterfrågade 2023. ([eur-lex.europa.eu](#)) Lärdomarna är att:

- Hybridpåverkan kräver mätbara trösklar. Beslut om stängningar eller tidsatta undantag måste kopplas till indikatorer (inflöde/dag, nationalitetsprofil, dokumentmönster, SIS-träffar). Det ökar rättssäkerhet och legitimitet. ([Sisäministeriö](#))
- Nordisk synkning minskar ”korridor effekter”. Diverse gränsbeslut i Finland/Skandinavien visar att olika tillämpningar skapar omdirigeringar; gemensamma manualer och tidsfönster behövs för Öresund, Tornedalen och färjeleder.
- Pakten levererar nu krisverktyget. Använd 2024/1359-ramen i stället för permanenta speciallagar. Det minskar EU-rättslig friktion men ger samma operativa effekt (andrum och kontroll).

Därmed uppstod en nordisk konvergens i praktiken, trots olika rättsliga grunder. ([ela.europa.eu](#))

Sverige beviljade i snabb takt tillfälligt skydd 2022; i slutet av 2022 hade cirka 59 000 ukrainare beviljats tillstånd. Under 2023 minskade inflödet och 39 000 var registrerade i mottagningssystemet våren 2024; cirka 34 000 fick förlängning av skydd. Den tidiga uppskalningen minskade trycket på asylsystemet, men kommunala kapacitetsfrågor och bostäder blev tydliga i vissa regioner. ([delmi.se](#)) TPD gav ett fast track till arbete och skola. Där kommuner och regioner kopplade tidig språkpraktik och yrkesspår (till exempel vård och omsorg) var resultaten goda. När ersättningsmodeller eller boenden drog ut på tiden ökade kostnader och trängsel.

Danmarks Special Act speglade TPD men med något snävare räckvidd, vilket hänger samman med deras opt-out. Den gav tillfälligt uppehåll, rätt till arbete och utbildning; giltigheten har förlängts till 2025 och därefter uppdaterats. Syftet var tydligt såtillvida att egenförsörjning ska uppnås så snabbt som möjligt. Erfarenheten visar att tydliga arbetsmarknadsvägar, samordnade kommunala processer och tidig registrering minskade flaskhalsar. ([ela.europa.eu](#))

Finland tog emot betydande volymer relativt den egna befolkningen. En rapport 2025 anger att totalt 82 840 uppehåll beviljats på basis av tillfälligt skydd 2022-2024, med 45 308 personer år 2022 och 18 693 personer 2023; 2024 inkom ytterligare 12 617 ansökningar. 2025 prognosticerar Migri 8 000-12 000 ansökningar per år. ([julkaisut.valtioneuvosto.fi](#)) Finland byggde snabbt servicecenter och kommunplacering. Utmaningen har varit bostäder och regional matchning till arbetsmarknad, samtidigt som gränsläget mot öst krävde ett tydligt säkerhetsfokus.

Norge, utanför EU men Schengen/Dublin-anknutet, införde också tillfälligt kollektivt skydd. Per november 2023 hade 67 909 ansökningar lämnats in och UDI:s löpande statistik visar kontinuerliga inflöden 2023-2024. Uppgifter anger att över 80 000 ukrainare kan ha sökt eller beviljats skydd sedan 2022, vilket gör Norge till det mest mottagande landet i Norden relativt storlek. ([udi.no](#)) Norge använde centraliserad styrning och klara bosättningsmål. Take-away för övriga Norden är

### 5.5 Tvärgående lärdomar från tre kriser

2015-2016 visade att sen registrering och brist på förvar vid avvikerisk underminerar hela systemet. 2021-2023 visade motsatsen: där screening och kontroll fanns eller där de skapades temporärt kunde stater styra flöden, även under hybridtryck. Paktens screening- och gränsprocedur förvandlar denna läxa till bindande struktur 2026. ([europarl.europa.eu](#))

Vidare illustrerar Sveriges och Danmarks återkommande inre kontroller sedan 2015 möjligheten i Schengenkodexen och kravet på proportionalitet, mätbarhet och sunset. Effekter på

### 5.6 Fördjupning: Tvärgående lärdomar från tre migrationskriser

Migrationens historia under de senaste två decennierna kan i Norden förstås som tre sammanvävda kriser: den akuta asylkrisen 2015, den utdragna integrationskrisen som följde under åren därefter och den strukturella kapacitetskris som därefter blivit permanent i många samhällsinstitutioner. Dessa tre kriser är inte separata händelser, utan lager av samma systemiska fenomen som avslöjar begränsningar i den nordiska modellen. Varje kris belyser olika svagheter men pekar mot samma huvudfråga: hur bygger man ett samhälle som klarar snabb demografisk omställning utan att förlora styrbarhet, legitimitet eller social sammanhållning?

kedjestyrning från registrering till boende och kommunal ersättning, samt arbetslinje direkt i TPD-spåret.

Samtliga nordiska länder sammantaget kan det konstateras att det som fungerade var:

- Snabb legala kanaler som avlastade asylsystemen och gav arbete och utbildning direkt vilket var en game changer jämfört med 2015. ([Europas råd](#))
- Digital registrering och biometri minskade sekundärrörelser och förbättrade service såsom id, bank och skola.
- Kommunal styrning utefter kapacitet höll boende och skola inom rimliga ramar där det tillämpades konsekvent.

Det som skaver är däremot:

- Bostads- och skolkapacitet i tillväxtregioner.
- Skillnader mellan nordiska länder i ersättningsnivåer och villkor som skapade olika incitament.
- Övergången 2026-2027 när skyddet upphör eller omvandlas vilket kräver vägar till arbete och studier eller ordnat återvändande. Här ligger mycket arbete framför Norden i dialog med EU. ([Europas råd](#))

arbetspendlare och handel kräver riskskiktning och tidsatta beslut. Samma logik gäller för Finlands stängningar i hybridläge i form av tydliga aktiveringströsklar, kommunicerade tidsgränser och exitanalys. ([europarl.europa.eu](#))

I samtliga kriser har kommunal kapacitet (bostäder, skola, vård) varit flaskhalsen. EU-rätten förhindrar inte statliga hubbar, tak per kommun och resultatbaserad ersättning. Det är nationell styrning som avgör om mottagandet skalar snyggt eller växer okontrollerat.

därför att migrationspolitik inte kan byggas för normalläge. Den måste konstrueras för variation, osäkerhet och tryck.

Den andra krisen, integrationskrisen, uppstod gradvis och handlade mindre om inflöden och mer om förmågan att omvandla nyanländas potential till egenförsörjning. Under denna period blev det tydligt att de nordiska arbetsmarknaderna, som historiskt byggts för en högkvalificerad och relativt homogen befolkning, hade begränsad absorptionsförmåga för grupper med kort utbildning och svag språkkompetens. Den låga efterfrågan på okvalificerad arbetskraft i kombination med höga välfärdsambitioner skapade ett strukturellt dilemma: välfärdsstaten förutsatte hög sysselsättning, men integrationen lyckades inte leverera den. Lärdomen är att integration är en socioekonomisk process som måste vara snabbare än kostnaderna den skapar. När etableringen dröjer förvandlas integrationen från en investering till en långsiktig utgiftspost.

Den tredje krisen, den institutionella kapacitetskrisen, blev synlig när både statliga och kommunala institutioner inte längre förmådde absorbera de belastningar migrationen skapade. Detta var särskilt tydligt i skola, socialtjänst, primärvård, bostadsmarknad och polis. Utmaningarna handlade inte enbart om migrationens volymer, utan om systemens bristande skalbarhet. När institutioner är byggda för stabilitet, inte variation, leder varje plötslig ökning till köer, felprioriteringar och förlorad kvalitet. Detta underminerar tillit, som är den nordiska modellens grundläggande resurs. Lärdomen är att migrationspolitikens hållbarhet är direkt kopplad till välfärdsinstitutionernas styrka och flexibilitet.

Det som förenar dessa tre kriser är att de blottlägger ett övergripande systemproblem: frånvaron av en strategisk helhetssyn. Under lång tid hanterades migration i separata policyspår såsom asyl, arbetskraft, familjeåterförening, integration där varje spår utvecklade sina egna logiker, regelverk och institutioner. Men migrationens effekter bryter regelmässigt igenom dessa policygränser. Arbetsmarknadsintegration påverkar skolsystemet. Bostadssektorns brister påverkar socialtjänsten. Långa handläggningstider påverkar etableringsmöjligheter. Och skillnader i kommunal kapacitet påverkar nationell legitimitet. Lärdomen är att migration aldrig är en sektorfråga utan ett strukturellt fenomen som berör hela samhällsmodellen.

En central insikt är att styrningsstrukturen i Norden är för fragmenterad för att hantera migrationskriser. Kommuner, regioner, myndigheter och departement har alla roller, men rollerna är inte koordinerade. Under kriser blev detta särskilt tydligt. Kommuner väntade på statliga beslut som aldrig kom, eller kom för sent. Myndigheter väntade på politisk vägledning som var oklar eller motsägelsefull. Regeringar antog att kommunerna hade kapacitet de i realiteten saknade. Resultatet blev en styrkedja som inte bara var långsam, utan svår att faktiskt navigera. Lärdomen är att ett system som är decentraliserat i ansvar men centraliserat i förväntningar är dömt att överbelastas.

En annan tvärgående lärdom är behovet av att anpassa politiken efter arbetsmarknadens faktiska struktur. Nordiska ekonomier

kännetecknas av höga lönegolv, små låglönesektorer och hög produktivitet. Detta är styrkor i normalläget, men svagheter i ett integrationsperspektiv. När inträdesjobb saknas blir etableringen trög. Samtidigt är välfärdssystemen generösa, vilket skapar marginaleffekter som kan förstärka inaktivitet. Resultatet är en situation där incitamenten är otydliga och trösklarna höga. Lärdomen är att arbetslinjen måste vara tydligare än någonsin i samhällen där arbetsmarknaden inte spontant erbjuder breda trappor för nyanlända. Det innebär inte att löner ska pressas, utan att utbildningsvägar, språkkrav, matchning och praktikplatser måste utvecklas mer systematiskt än tidigare.

Lärdomarna från dessa tre kriser visar också att migrationens effekter är asymmetriska. Vissa grupper etablerar sig snabbt, andra långsamt. Vissa kommuner klarar mottagande väl, andra överbelastas. Vissa skolor lyckas ge nyanlända elever goda resultat, andra får svårigheter som påverkar hela skolmiljön. En politik som inte tar hänsyn till denna asymmetri riskerar att skapa orättfärdig fördelning av bördor och att undergräva förtroendet för systemet. Lärdomen är att migrationspolitiken måste bli mer differentierad i sin genomförandeapparat, även om den förblir universell i sina normer.

Ett annat tvärgående mönster är att migrationens legitimitet är känslig för institutionell effektivitet. När förvaltningen fungerar, när människor snabbt får besked, när återvändanden genomförs rättssäkert, när skolor skapar resultat och när socialtjänsten hinner arbeta förebyggande, då uppfattas migration som hanterbar. När institutionerna försvagas, när köer växer och när ansvaret faller mellan stolarna, då förvandlas migrationen från en administrativ uppgift till en politisk kris. De nordiska systemen är beroende av att institutioner fungerar, eftersom hög tillit kombineras med höga förväntningar. Detta är en styrka så länge institutionerna levererar, men en svaghet när de inte gör det.

Slutligen visar de tre kriserna att migrationens framtid inte kan definieras av krislogik. En migrationspolitik som ständigt reagerar på akuta lägen riskerar att förlora styrbarheten. I stället måste migrationspolitiken betraktas som ett permanent politikområde som kräver permanenta strukturer: flexibilitet i mottagandet, stabila finansieringsmodeller, robusta institutioner, stark kommunal kapacitet, snabba rättsprocesser och tydligare arbetsmarknadsintegration. Detta är inte en fråga om generositet eller restriktivitet, utan om institutionell resiliens.

Det är i denna övergång, från krishantering till systembyggande, som de nordiska länderna nu står. De tre kriserna har blottlagt modellens styrkor: hög legitimitet, stark rättsstat, robust offentlig sektor. Men de har också avslöjat dess gränser: bristande skalbarhet, fragmenterad styrning, svag integrationsförmåga och otillräcklig förberedelse för snabb demografisk förändring. Att dra lärdom av dessa mönster är avgörande för att skapa en migrationspolitik som är både hållbar och rättssäker, både socialt sammanhållande och institutionellt uthållig. Utan denna helhetssyn riskerar nästa kris inte bara att belasta systemen, utan att underminera själva den nordiska samhällsmodellen.

## 5.7 Fallfördjupningar: hur lärdomarna slår i varje land

### 5.7.1 Sverige: från 2015 års volymchock till paktskalibrering

Sverige gick från öppet inflöde 2015 till ID-kontroller 2016 samt inre gränskontroll som periodiskt förlängts i snart ett decennium. Resultatet var minskad sekundärmigration via Öresund men också pendlarstörningar och politisk friktion i Schengen. Läxan är att göra kontrollerna datadrivna och tidsatta, inte ritualiserade. ([Öresundsinstitutet](#))

### 5.7.2 Danmark: opt-out och ordningskompass

Danmark svarade 2016 på svensk ID-kontroll med egna tillfälliga gränskontroller mot Tyskland. Med opt-out i rättsliga frågor har Danmark kunnat modellera speciallagar (t.ex. Ukraina 2022). Läxan är att opt-uten inte ersätter Schengenkraven: notifiera, tidsätt och mät annars riskeras kritik och ineffektivitet. ([uim.dk](#))

## 5.8 Avslutning: Från reaktiv krishantering till förutsägbar kontroll

Krisvägarna 2015-2023 bevisar att Europa och Norden kan minska oordnade flöden utan att lämna EU-rätten: när registrering och kontroll ligger först, när inre kontroller är

### 5.7.3 Finland: hybridfront och TPD-skalning

Då: Hybridläget 2023 demonstrerade att statligt orkestrerad migration kan rikta sig mot Norden. Gränstängningarna var politiskt och juridiskt kontroversiella men gav andrum och satte press på att reglera krisram i EU-rätt (vilket nu skett). ([Sisäministeriö](#))

### 5.7.4 Norge: Schengen/Dublin-disciplin och "operations före lag"

Då: Norge visade 2022-2023 hur kollektivt skydd kan skalas snabbt inom Schengen-ramen och med kommunal styrning. Läxan för regionen är en kedjeägare (staten) som driver registrering, boende och arbetslinje minskar friktion. ([udi.no](#))

tidsatta och datadrivna, när krisförordningen används snävt och konsekvent, och när tillfälligt skydd kopplas till arbete och kommunal kapacitet.

## Källor

- UNHCR om 2015 års ankomster och Balkanruttens volymer. ([unhcr.org](#))
- EU-rådet/kommissionen/EU-domstolen om EU-Turkiet-uttalandet. ([Europas råd](#))
- EU-parlamentet/Revisionsrätten om hotspot-ansatsen. ([europarl.europa.eu](#))
- Nyhets- och myndighetskällor om nordiska gränskontroller 2015-2016 och pendlingseffekter. ([Öresundsinstitutet](#))
- Europaparlamentets brief om instrumentalisering 2021 och kommissionens förslag 2021. ([europarl.europa.eu](#))
- Finska regeringen/inrikesministeriet/gränsbevakningen om stängningar 2023-2025. ([Sisäministeriö](#))
- AP/Reuters om Finlands återkommande stängningar. ([AP News](#))
- Rådets pressmeddelande/EU-kommissionen om Massflyktsdirektivet och förlängningen till 2027. ([Europas råd](#))
- Migrationsverket/Delmi/SIEPS om Sveriges TPD-utfall. ([delmi.se](#))
- Danmarks Special Act och myndighetsinformation. ([ela.europa.eu](#))
- Finlands Migri och statsrådet om volymer och prognoser. ([julkaisut.valtioneuvosto.fi](#))
- Norges UDI/regeringen om kollektivt skydd och volymer. ([udi.no](#))

## SVERIGE

# policyförändringar och förvaltning efter 2015

### 6.1 Lägesbild 2015-2025

Sverige gick från den exceptionella volymtoppen 2015-2016 till ett decennium av successiva åtstramningar och genomgående försök att återta kontrollen: tillfälliga lagar, skärpta uppehållsregler, återkommande inre gränskontroller, höjd ribba för arbetskraftsinvandring och en succesiv uppbyggnad av återvändandekapacitet. Samtidigt har kommunernas kapacitet i form av bostäder, skola, vård varit den ständiga flaskhalsen, och sekundärmigration och långa ledtider har under perioder urholkat legitimiteten. 2024-2026 blir därför avgörande: EU:s pakt börjar tillämpas, Sverige inför EU:s Entry/Exit System (EES), och regeringen driver igenom medborgarskaps- och utlänningsrättsliga skärpningar som knyter permanens och medborgarskap närmare eget ansvar och försörjning. ([Regeringskansliet](#))

Detta kapitel går igenom tre huvuddelar av den svenska erfarenheten:

1. Från den tillfälliga lagen till stramare permanenta regelverk, vad som faktiskt ändrats i utlänningslagen, spårbytet, arbetstillståndskraven och den pågående miniminivåanpassningen.
2. Gräns- och inre kontroller, återvändande och verkställighet samt hur Sverige har använt Schengenkodexens undantag, hur EES/biometri skärps, och hur återvändandekedjan har stärkts (men fortfarande kräver skala).
3. Kommunal kapacitet, bosättning och stat-kommun-kostnadsdelning samt vad bosättningslagen och EBO-reformen har inneburit, hur statliga ersättningar fungerar, och vilka justeringar som nu utreds.

### 6.2 Från tillfälliga lagen till stramare permanent ram

Efter 2015 års kris antog riksdagen lagen om tillfälliga begränsningar som skar ned möjligheterna till permanenta tillstånd och skärpte villkoren för anhöriginvandring. När den tillfälliga lagen upphörde i juli 2021 fördes en central del av ordningen in i utlänningslagen. Effekten blev att tidsbegränsade uppehållstillstånd blev huvudregel för skyddsbehövande, med krav och villkor för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd efter prövning; vissa undantag kvarstår för barn med andra grupper. Det tidigare spåret övrig skyddsbehövande avskaffades. Poängen är att permanens inte längre är norm och att försörjnings- och skötsamhetskrav trätt fram tydligare i lagstiftningen. ([Regeringskansliet](#))

Den politiska överenskommelsen Tidöavtalet i oktober 2022 satte riktningen: utmönstring av permanenta uppehållstillstånd som huvudregel, skärpta krav för medborgarskap och en generell anpassning av svensk rätt till EU:s miniminivå. I mars 2025 beslutade riksdagen att avskaffa spårbyte, det vill säga möjligheten att gå från asylspår till arbetstillstånd, samt att ändra preskription för avlägsnandebeslut och möjliggöra längre återreseförbud. Åtgärder direkt inriktade mot att stärka återvändandet och motverka incitament att stanna kvar i landet efter

lagkraftvunna avslag. Parallellt har regeringen höjt lönegolvet för arbetstillstånd till 80 procent av medianlön (från 1 november 2023), och under hösten 2025 har det politiska samtalet justerat nästa steg med uppgifter om en möjlig höjning till 90 procent av medianlön enligt medierapportering, efter intern regeringsdiskussion. Den exakta nivån prövas fortsatt i den löpande beredningen, men riktningen är tydlig: inriktning på kvalificerad arbetskraft. ([xn--tidavtalet-gcb.se](#))

Sammantaget har Sverige därmed stramat åt inflödet och dragit åt vägen till permanens, samtidigt som reformerna knyter an till den nationella principen "arbete före bidrag". Detta rimmar med paktens logik då EU-rätten kräver minimistandarder, inte gränslös generositet.

Ett centralt skifte är Tidöregeringens nya förslag som föreslår bland annat längre hemvist, stramare skötsamhetskrav, krav på försörjning samt kunskapsprov i svenska och samhällskunskap. Regeringen har samtidigt aviserat genomförandeuppdrag för att ta fram provsystem, och förslag har kommunicerats om att skärpa kraven ytterligare och låta nya bestämmelser träda i kraft i juni 2026. Förändringen rör enbart medborgarskapet

men effekten blir normativ i form av att permanens och medborgarskap kräver prestation. Detta är förenligt med EU-rättens ram, som inte reglerar medborgarskapskrav på detaljnivå, men förutsätter proportionalitet och förenlighet med EU-stadgan. ([Regeringskansliet](#))

### 6.3 Gräns- och inre kontroller, återvändande och verkställighet

Sverige återinförde inre gränskontroller i november 2015 och har sedan dess förlängt dem löpande enligt Schengenkodexens undantagsmekanismer. Den 30 oktober 2025 beslutade regeringen om ytterligare sex månader med hänvisning till ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet. I september 2025 beslutade regeringen också om svensk tillämpning av EU:s Entry/Exit System (EES) från 12 oktober 2025, vilket innebär biometrisk registrering av tredjelandsmedborgare vid in- och utresa och ger brottsbekämpande myndigheter rätt att söka i EES i vissa fall. Den svenska polisens kommunikation och Migrationsverkets information under hösten visar hur EES kommer att ta över pass-stämplat, förbättra träffsäkerhet och försvåra identitetsmissbruk, men också medföra initiala köer. Sammantaget innebär detta en skärpt front i EU:s yttre gränsprocess som Sverige implementerar. ([Regeringskansliet](#))

För att nå legitimitet bland befolkningen måste Sverige framgångsrikt verkställa lagakraftvunna avslag. 2024 års gemensamma redovisning från Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården visar en uppväxlad verkställighet: 1 471 resebeställningar från Polismyndigheten till Kriminalvården med 1 253 genomförda transporter, varav 1 056 utanför Schengen. Migrationsverkets prognos hösten 2025 pekar dessutom på ökat självmant återvändande under året (prognos 9 500), samtidigt som antalet asylsökande bedöms vara relativt oförändrat. Detta är rätt riktning men ännu långt från den ”industriella skala” som krävs för att snabbt minska beståndet av verkställbara ärenden. ([Migrationsverket](#))

Förvarskapaciteten byggs dessutom ut från cirka 520 platser (2022) till knappt 600 i april 2025, med beslut om ytterligare 96

### 6.4 Kommunal kapacitet, bosättning och stat-kommun-kostnadsdelning

Bosättningslagen fördelar nyanlända mellan kommuner efter bland annat arbetsmarknadsläge, befolkningsstorlek och tidigare mottagande. Den utgör ryggraden i stat-kommun-fördelningen. I februari 2024 tillsatte regeringen en utredning för ”ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända” redovisar tankar om hur anvisningen kan moderniseras. Boverket och länsstyrelserna följer samtidigt hur kommuners kapacitet och då särskilt bostäder varierar, och hur anvisningar i praktiken löses, från modulboenden till tillsvidarekontrakt där det går. ([Riksdagen](#))

Lagen ger staten ett principverktyg, men saknar skarp kapacitetsstyrning då kommuner med låg kapacitet (skola,

Sverige förflyttar sig från en modell där permanens uppstod relativt tidigt, till en modell där permanens och medborgarskap kräver språk, samhällskunskap, försörjning och skötsamhet. Förvaltningens uppgift blir att mäta, pröva och besluta snabbt och rättssäkert och inte att breda ut undantag.

platser. Detta är viktigt då gränsproceduren i paktens förutsätter kontroll när avvikanderisk finns, men kapaciteten behöver dimensioneras efter toppscenarier snarare än normalår. ([Migrationsverket](#))

Avskaffat spårbyte i april 2025 och ändrade preskriptionsregler för utvisningar samt skärpta återreseförbud syftar till att minska incitament att stanna och öka verkställbarheten. Enligt den pågående miniminivåutredningen diskuteras dessutom utmönstring och återkallelse av permanenta uppehållstillstånd i vissa situationer vilket är ett tydligt tecken på att regeringen vill sätta verkställighet och skötsamhet i centrum av systemet. ([Migrationsverket](#))

Sverige har äntligen börjat rätta in återvändandet efter verkliga volymer men behöver gå från projekt till process: veckovis styrning, fasta kvoter för resehandlingar, förvarspplatser dimensionerade efter risk, Frontex-charter som standard, och KPI:er som publiceras öppet.

Schengenkodexen kräver att tillfällig inre gränskontroll är sistahandsåtgärd, proportionell och tidsatt. Regeringen har i varje förlängning redovisat bedömning om allvarligt hot. För att behålla legitimiteten och undvika friktion i Schengen bör Sverige gå vidare med indikatorstyrd selektivitet (positioner, tider och transportslag), offentlig rapportering per kvartal och automatisk sunset om indikatorer inte uppfylls. Då blir kontrollen kirurgisk snarare än permanent. Paktens screening/Eurodac/EES-logik bör kopplas direkt till beslut om var och när inre kontroll ger mest effekt mot sekundärmigration. ([Regeringskansliet](#))

bostad, socialtjänst) kan ändå få höga anvisningstal. En kapacitetsindikator bör införas som exempelvis en objektiv, uppdaterad siffra per kommun som spärrar nya anvisningar när trösklar passeras, och öppnar igen när indikatorer förbättras.

Från 1 juli 2020 begränsades EBO (eget boende för asylsökande) i särskilt utsatta områden: den som väljer EBO i ett utpekade område förlorar dagersättningen. Syftet var att bromsa trångboddhet och koncentration. Kommuner som Stockholm har operationaliserat detta i lokala beslut. Reformen har rimlig riktning, men behöver dataspärrar och kontroller för att säkerställa att boendekoncentration inte fortsätter via

andra vägar. Den bör också kombineras med aktiv anvisning till kommuner med bostadsöverskott och jobb. ([meetingspublic.stockholm.se](#))

Grundprincipen är att staten har det ekonomiska ansvaret. Migrationsverket betalar schabloner och riktade ersättningar för kostnader kopplade till asylsökande och nyanlända (t.ex. för TPD-mottagandet 2022 delades 500 miljoner kronor ut i särskilt stöd, och ”högt mottagande-kommuner” har fått 580 miljoner under 2020-2023). SKR bekräftar ramen men efterlyser förtydliganden och förlängd tid för ersättning, bl.a. när kommunala kostnader sträcker sig över flera år (skola, SFI, socialtjänst, bostad). Siffror visar samtidigt att statens utgifter minskat i takt med färre asylsökande men att

### 6.5 Slutsats: Sverige är på väg

Sverige har rört sig långt från 2015 års improvisation: tidsbegränsade tillstånd som norm, spårbytesstopp, skärpt arbetskraftsregim, återkommande inre kontroller, EES-införande, och utbyggd förvarskapacitet. Den avgörande frågan 2025-2026 är genomförandets skala och disciplin:

- Frontkedjan måste vara konsekvent, snabb och digital.
- Återvändandet måste gå från projekt till mekaniserad linje.
- Inre kontroller måste bli kirurgi med KPI:er, inte ett tillstånd.

### Källor

- Inre gränskontroll: Regeringens beslut 30 okt 2025 att förlänga till 11 maj 2026. ([Regeringskansliet](#))
- EES/biometri: Regeringens press (12 sep 2025) och Migrationsverket (1 okt 2025). ([Regeringskansliet](#))
- Utlänningslagen 2021: Prop. 2020/21:191, riksdagens beslut (H801/SfU28), översikter. ([Regeringskansliet](#))
- Spårbytesstopp m.m.: Migrationsverkets notis 13 mars 2025. ([Migrationsverket](#))
- Arbetsstillstånd: lönegolv: Migrationsverkets vägledning (80% av medianlön, 1 nov 2023). Medier om 90%-diskussion. ([Migrationsverket](#))
- Återvändande 2024-2025: Gemensam redovisning 2024; Migrationsverkets prognos 20 okt 2025. ([Migrationsverket](#))
- Förvarskapacitet: Migrationsverket om fler platser (15 apr 2025). ([Migrationsverket](#))
- Bosättning/anvisning: Bosättningslagen (2016:38) m. ändring 2025:59; kommittédirektiv 2024 och SOU 2025:35. ([Riksdagen](#))
- EBO-reform 2020: underlag om begränsning i särskilt utsatta områden. ([data.riksdagen.se](#))
- Statliga ersättningar och SKR/Statskontoret: Migrationsverket (ram och tillfälliga stöd); SKR (2025); Statskontoret (2021). ([Migrationsverket](#))
- Medborgarskap, skärpta krav: SOU 2025:1 och regeringens kommunikation (prov, tidsplan). ([Regeringskansliet](#))

## DANMARK

### opt-outs, gränskontroller och tredjelandslösningar

#### 7.1 Varför Danmark är ett nordiskt specialfall

Danmark är det nordiska land som längst och mest systematiskt har dragit åt regelverket för asyl- och migrationspolitiken och samtidigt använt EU-ramens marginaler: ett formellt rättsligt opt-out på rättsliga och inrikes frågor, en uthållig inre gränskontroll mot Tyskland sedan 2016, samt en laglig möjlighet att flytta asylprövning till tredjeland. Det gör Danmark till ett testfall för hur långt ett nordiskt land kan gå inom EU:s och Schengens ramar och var förhandlade sär lösningar eller internationella avtal krävs. ([thedanishparliament.dk](http://thedanishparliament.dk))

Ur ett nordiskt perspektiv illustrerar Danmark tre strategiska val:

- Institutionell suveränitet där det går (opt-out i JHA; parallella avtal för Dublin/Eurodac).
- Operativ kontroll i fronten (inre gränskontroller i kombination med informationssystem och, från oktober 2025, EES).
- Externt tryck på incitament (lagstiftning för tredjeland, och sedan

pivot till EU-anknutna partnerskap för att inte hamna i ensamgång).

Sedan Amsterdam/Lissabon har Danmark ett opt-out i området frihet, säkerhet och rättvisa (JHA). Det betyder att nya JHA-rättsakter inte automatiskt binder Danmark. Samtidigt är Danmark fullvärdig Schengenstat och har via internationella avtal anslutit sig till Dublin/Eurodac-systemet (2006 års avtal), vilket i praktiken gör att ansvarsfördelning och överföringar fungerar mellan Danmark och övriga Dublinländer. I många EU-dokument markeras till exempel uttryckligen att nya förordningar "inte gäller Danmark enligt protokoll 22", men Danmark kan välja att genomföra åtgärder via nationell rätt eller ingå parallella arrangemang. Denna "både och"-position är central för att förstå varför Danmark kunnat gå före nationellt, men samtidigt förblivit operativt integrerat i CEAS-logiken. ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu))

Opt-out är inte en förutsättning för kontroll, det är en förklaringsfaktor till att Danmark snabbare kunnat lagstifta utanför EU-processens tidskalkyl och sedan synka det väsentliga via separata avtal.

#### 7.2 Gräns- och kontrollpolitiken

Sedan januari 2016 har Danmark återinfört temporär inre gränskontroll mot Tyskland i perioder om sex månader och löpande förlängt den. I april 2025 och oktober 2025 meddelade regeringen nya förlängningar, med hänvisning till allvarlig terrorhotbild och gränsöverskridande kriminalitet; underrättelse till EU-kommissionen sker enligt Schengenkodexens procedur. Kontrollen riktas mot väg, hamnar och järnväg i riskbaserad utformning. ([Justitsministeriet](http://Justitsministeriet)) Schengenkodexen tillåter sådan tillfällig inre kontroll vid allvarligt hot, under proportionalitets- och nödvändighetskrav, och som sistahandsåtgärd. Kritiken EU-politiskt har sällan gällt kontrollen i sig, utan förlängningarnas varaktighet. Den praktiska lösningen är att säkra resultatstyrning: definiera träffgrad, avvisningar enligt kodex och effekt på sekundärmigration som offentliga indikatorer per kvartal. ([Migration and Home Affairs](http://Migration and Home Affairs))

Från oktober 2025 tas EU:s Entry/Exit System (EES) i drift även i Danmark genom biometrisk registrering av tredjelandsmedborgare vid yttre gräns som ersätter pass-stämplor och möjliggör träffsäkra kontroller mot överskriden vistelsetid, identitetsmissbruk och brott. EES kopplas till Schengeninformationssystemet (SIS) och förbättrar därmed selektiviteten i både yttre och inre kontroll. För Danmarks del betyder det färre slumpar, fler träffar per åtgärd och bättre möjligheter att motivera proportionalitet när inre kontroll förlängs. ([uim.dk](http://uim.dk))

Sedan 2015 har sekundärmigration längs Jyllandskorridoren och färjelinjer varit återkommande debattämnen. Tyskland har periodvis utökat sina egna inre kontroller, som under 2024-2025, vilket påverkat flöden mot Danmark. Med EES/SIS och riskstyrning kan Danmark bättre visa kausal effekt av sina

åtgärder; samtidigt ökar behovet av operativ koordination med Sverige och Tyskland för att undvika ”vattensängs-effekter”. (AP News) Viktiga verktyg för att nå bättre resultat är att:

- Koppla inre gränskontrollens förlängningar till publika KPI:er (träffgrad, överträdelse av vistelsetid, brottsindikatorer).

### 7.3 Tredjelandslösningar: från dansk sololösning till EU-förankrade partnerskap

I juni 2021 antog Folketinget ett förslag som möjliggör att överföra asylsökande till ett säkert tredjeland för prövning och vid bifall skydd i det landet, dock inte i Danmark. Lagen väckte omfattande juridisk och politisk debatt (internationell rätt, ECHR/EU-rätt, non-refoulement, praktiska garantier). Den bedömdes principiellt möjlig men svår att realisera utan robusta avtal som säkerställer full rättssäkerhet och efterhandsansvar. (eumigrationlawblog.eu)

Danmark slöt 2022 samarbetstexter med Rwanda, men gick aldrig till operativ implementering. Under 2023-2024 pausades planerna i sin ensidiga form; regeringen började i stället driva EU-gemensam modell (”externa partnerskap”) och ordnade 2024 en

### 7.4 Självförsörjning och permanent uppehållstillstånd

Danmark har sedan 2015 återinfört lägre förmånsnivåer för nyanlända (”integrationsydelse”), som från 2020 bytte namn till ”selvforsørgelses- og hjemrejseydelse”, kopplat till ett hemrese- och tillfällighetsnarrativ. Syftet var att få svagare pull-faktorer, starkare arbetssöktryck och ett tydligt besked om tillfällighet i skyddet. Satserna fastställs årligen av Beskæftigelsesministeriet. Från 2025 fasas delar av systemet in i en bredare kontanthjälpsreform, men principen om självförsörjning först består. (Retsinformation) Den lägre ersättningen kombineras med aktivitets- och arbetskrav. Kommunerna arbetar med ”beskæftigelseskravet” (t.ex. 2 år och 6 månaders arbete inom 10 år för rätt till andra stödformer). Denna hårda kant är central för Danmarks strategiska inriktning: arbete före bidrag. (esbjerg.dk)

Danmark saknar de svenska dimensionerna av EBO-problematiken, men har andra verktyg för att styra bosättning och danska språkinsatser. Över tid har regeringar också använt bostadspolitik och områdeslagstiftning (”parallelsamhällen/ghetto-paket” från 2018) för att bryta koncentration vilket är en separat diskussion, men i praktiken en del av incitamentsmixen.

Ersättningsnivåer är dock inte hela svaret. Tydliga arbetskrav, rätt utförda språktester och tidig praktik är det som skapar anpassningstryck och minskar långvarig försörjning.

Danmark ställer höga trösklar för permanent uppehållstillstånd. Baslinjen är längre vistelsetid (i praktiken ofta 8 år, i vissa fall

- Integrera EES-data i beslutsunderlaget för var/när kontroller ger mest effekt och publicera ex post-utvärderingar.
- Förhandla gemensamma operativa lägen med Tyskland/Sverige för att undvika att kontroller skjuter över tryck på grannar. (Justitsministeriet)

internationell konferens i Köpenhamn om tredjelandssamarbeten. Budskapet: Danmark vill inte stå ensamt, utan förankra lösningar i EU-rätten och i paktens externa dimension. (Le Monde.fr)

EU-kommissionen har markerat att outsourcing av asylprövning inte rymms i paktens nuvarande ram; däremot finns partnerskap för gränskontroll, registrering, återtagande och lagliga vägar (t.ex. EU-Turkiet-modellen och EU-Tunisiens partnerskap). Den danska linjen 2024-2025 har därmed varit att få med sig andra medlemsstater på gemensamma tredjelandssamarbeten för att minska spontanmigration och öka återvändandet, inte att ensidigt skicka ärenden till Rwanda. (Le Monde.fr)

4-6 år vid uppfyllda extra krav), språkrav (minst Prøve i Dansk 2-3 beroende på spår) och arbete. Ett nyckelvillkor är ”4 år av heltid inom 4 år och 6 månader” som ett av fyra supplementära krav där sökande måste uppfylla minst två för att komma in fråga, utöver grundvillkoren. Den danska migrationsförvaltningen tydliggör hur arbetskravet, språk och aktivt medborgarskap vägs. (Ny i Danmark) Systemet premierar stabilt hel-/nära heltid och språkprogression. Det skapar förutsebarhet för individen, men också tydliga förväntningar.

För naturalisation krävs i normalfallet 9 års laglig vistelse självförsörjningskrav, 3,5 års arbete under 4 år, språkprov, godkänt medborgarskapstest och en lojalitetsförklaring. Medborgarskapet är slutsteget efter språk, arbete och skötsamhet, inte en automatisk fortsättning på tillfälligt skydd. Signalen externt är att permanent tillhörighet förtjänas, den delas inte ut. Det Danmark bör göra är att:

- Hålla kvar tydliga trösklar i form av arbete, språk och skötsamhet, men förstärka förutsägbarheten genom transparent ”poängmatris” och tidsatta handläggningslöften.
- Samordna språk- och arbetslinje med kommunala mål (SFI/Danskuddannelse + praktik) så att vägen till PUT går genom arbete, inte trots det. (Ny i Danmark)

### 7.5 Danmark som förebild

Kontrollverktyg (inre kontroll, EES, SIS), hårda försörjningskrav (SHO-ersättning, arbetskrav) och tydliga PUT/medborgarskapströsklar ger lägre pull. För Norden handlar översättningen om att kalibrera:

- Sverige och Finland kan ta in EES/EU-pakts-logiken och samtidigt skärpa arbetslinje mot permanens.

### 7.6 Slutsats

Danmark visar att opt-out och Schengen/Dublin-integration kan kombineras med en stram operativ linje genom uthållig inre gränskontroll, EES-stöd för träffsäkra beslut, självförsörjningsnorm i välfärden och tydliga krav för PUT och medborgarskap. Samtidigt har Danmark justerat kurs från unilateral tredjelandmodell till EU-förankrade partnerskap, vilket är en nödvändig förskjutning om lösningar ska bli skalbara och rättssäkra.

För Norden betyder detta:

- Gör fronten datadriven (EES/SIS; KPI-styrning) och kontrollen kirurgisk (inte permanent).

### Källor

- Opt-out/Schengen/Dublin: Folketingets EU-informationscenter; 2006 års EU-Danmark-avtal om Dublin/Eurodac; EU-dokument som markerar Danmarks undantag enligt protokoll 22. (thedanishparliament.dk)
- Inre gränskontroll: Justitsministeriets pressmeddelanden 11 april 2025 och 15 oktober 2025; Folketingets bilagor om notifieringar; översikter över Schengenkodexens proportionalitet. (Justitsministeriet)
- EES (Danmark): Udlændinge- og Integrationsministeriet, 10 oktober 2025: ”EES i drift 12 oktober 2025”. (uim.dk)
- Tredjeland (L226/2021) och kursändring 2023-2024: EUMigrationLawBlog (L226 passerad 3

- Norge, utanför EU men i Schengen/Dublin, kan spegla PUT-arbetskraven och självförsörjningsnormen.

Långvarig inre kontroll riskerar att bli ett tillstånd snarare än ett verktyg. Lärdomen från Danmark är att motivera och mäta där varje förlängning bör ha mål och avslutskriterier, annars försvagas Schengen som projekt och förtroendet hos arbetspendlare och handel. (Migration and Home Affairs)

- Villkora permanens och medborgarskap med arbete, språk och skötsamhet. Tydligt, förutsebart, mätbart.
- Fokusera externa insatser på återtagande och registreringsdisciplin istället för volymflytt.

Danmark har med andra ord stress-testat EU-ramens marginaler och visat var verktygen biter. Om övriga Norden vill minska sekundärmigrationen, öka återvändandet och återställa socialt kontrakt, är den danska mixen, kontroll föresat, en praktisk manual att kalibrera, inte kopiera.

juni 2021); Europaparlamentets briefing (2025); Le Monde (7 maj 2024) om dansk EU-linje och Köpenhamnskonferens. (eumigrationlawblog.eu)

- Självförsörjning/ersättningar: Retsinformation (lag nr 174/2019 namnbyte till selvforsørgelses- og hjemrejseydelse); Beskæftigelsesministeriets satstabel 2025; styrnings- och implementationsmaterial 2024-2025. (Retsinformation)
- PUT/medborgarskap: Nydanmark (PUT-krav inkl. 4 år av heltid inom 4 år och 6 mån); Life in Denmark/borger.dk (naturalisation: språk, test, självförsörjning); Info Norden (sammanfattning). (Ny i Danmark)

## FINLAND

### Schengen/Dublin i skarpt läge mot östlig gräns

#### 8.1 Överblick: Finland som testbädd för hybridpåverkan och krisrätt inom EU

Finland har under perioden 2023-2025 blivit EU:s skarpaste testfall för hur Schengen- och CEAS-regler kan användas när en grannstat instrumentaliserar migration som påtryckning. Från de första stängningarna av enskilda gränsövergångar i november 2023 till total stängning av östgränsen för vägtrafik i december 2023, via Frontex-insatser, fram till den temporära

gränssäkerhetslagen 2024 och förlängningar 2025-2026 har Helsingfors konsekvent drivit en linje som väger nationell säkerhet och allmän ordning mot asylrättens krav och Schengenkodexens proportionalitet. Det är just denna balans som pakten om migration och asyl nu förser med ett tydligare, kodifierat krisramverk. ([Valtioneuvosto](#))

#### 8.2 Gränssäkerhet, temporära stängningar och hybridpåverkan

Efter en kraftig ökning av personer som ledde eller styrdes mot östgränsens övergångar, ett mönster Finland och EU beskrev som instrumentalisering, beslutade regeringen den 15 november 2023 att stänga flera övergångar och koncentrera all trafik till Raja-Jooseppi. Situationen eskalerade och den 15 december 2023 stängdes samtliga vägbaserade gränsövergångar mot Ryssland. Tolvdagars- och månadsvisa beslut förlängdes i omgångar under vintern. EU:s gränsbyrå Frontex förstärktes i slutet av november och december 2023 med personal, fordon och utrustning, som del av Joint Operation Terra, för att stötta gränsövervakning, registrering och lägesbild. ([frontex.europa.eu](#))

knuten till instrumentaliseringsbedömning och geografisk avgränsning. UNHCR påpekade i februari 2024 behovet av robusta rättssäkerhetsgarantier i gränsprocedurer, en kritik som Finland behövde ta höjd för i genomförandet. ([unhcr.org](#))

Under 2025 meddelade regeringen att östgränsen hålls stängd tills vidare och att gränssäkerhetslagen skulle förlängas. Regeringens sammanställningssida visar kronologin och uttryckligen att instrumentaliseringen "för närvarande har upphört", men att den rättsliga beredskapen hålls skarp till 2026. ([Valtioneuvosto](#))

Våren 2024 lade regeringen fram ett förslag till en tillfällig lag om åtgärder mot instrumentaliserad migration. Den möjliggör att Finlandienavgränsad gränsszon tillfälligt begränsar mottagandet av asylsökningar, om tröskeln för instrumentaliserad migration och hot mot allmän ordning och säkerhet bedöms uppnådd; samtidigt måste rättssäkerhetsgarantier, notifieringar och proportionalitetsprövningar iakttas. Inrikesministeriets och statsrådets material flyttar åtgärderna från akuta regeringsbeslut till lagfäst, tidsatt krisrätt vilket är i linje med paktens krisförordning. ([Sisäministeriö](#))

Parallellt fortsatte EU-stödet och en nordisk/östlig säkerhetspolitisk diskussion om gränsförsvaret och infrastruktur (inkl. plan för gränsstängsel). Medier och internationella källor beskriver även den bredare säkerhetskontexten efter Finlands NATO-inträde. ([Guardian](#))

Viktiga lärdomar från detta är att Finland använder indikatorstyrd aktivering (inflöden, mönster, underrättelser) i kombination med tidsatta beslut, vilket är den struktur paktens krisförordning nu kräver unionellt. ([Valtioneuvosto](#)) Detta är en manual som kan delas med Sverige, Norge och Danmark för att undvika korridoreffekter (tryck som flyttar) och för att kalibrera inre gränskontroller med Schengen-proportionalitet.

Vad lagen inte gör är att avskaffa asylrätten och gäller inte generellt hela landet. Den är exceptionell, tidsatt och

## 8.3 Asylprocesser, snabbspår, återvändande och förvar

Från 1 september 2024 gäller att personer som har en öppen asylprocess i Finland inte kan byta spår och lämna första ansökan om uppehållstillstånd på basis av studier, arbete eller näringsutövning inifrån landet; sådana ansökningar är otillåtna som första-tillstånd. Syftet är att tydliggöra processkedjan, minska incitament för sekundära ansökningar som förlänger vistelse utan skyddsskäl och frigöra handläggningskapacitet. Den som kvalificerar sig för t.ex. arbete kan söka från utlandet. ([Maahanmuuttovirasto](#))

Under 2024 tog Migri emot 196 003 ansökningar, varav 4 176 asyl och 13 373 beslut om tillfälligt skydd (Ukraina). Totalt fattades 188 454 beslut 2024; 84% var positiva. Detta illustrerar att asylvolymen var relativt låg medan andra kategorier som studier och arbete samt TPD dominerade ärendemassan. ([Maahanmuuttovirasto](#)) Under 2025 prioriterar myndigheten att förkorta asylhandläggningstiden till 6 månader, beta av medborgarskapsärendenas backlog och öka effektiviteten i frivilliga och tvångsvisa återvändanden tillsammans med polisen. Det innebär process- och produktionsstyrning i linje med paktens mål (snabbare front, färre flaskhalsar). ([Maahanmuuttovirasto](#))

Från maj 2025 trädde ändringar i utlänningslagen i kraft i form av längre maximala förvarstider i vissa fall, skärpta inreseförbud och tydligare regler om rätt att vistas i landet efter avlägsnandebeslut. Syftet är att öka verkställbarheten och förutsebarheten i återvändandekedjan, en klassisk svag länk i hela EU. ([Maahanmuuttovirasto](#)) Finland har gett omfattande tillfälligt skydd och förlängt till 4 mars 2027, i linje med EU-beslutet. Migri:s information betonar fortsatt rätt till arbete och tjänster samt den kommande förlängningsprocessen. Prognosen 2025 visar viss nedgång i nyansökningar, men fortsatt hög beståndsvolym som ska integreras eller ges ordnad utgång när TPD upphör. ([Maahanmuuttovirasto](#))

## 8.4 Slutsats

Finland har gjort krishantering till förvaltningsrutin med lagstöd, tidsfönster, indikatorer och EU-förankring. Det är precis den disciplin som behövs om Norden samlat ska minska sekundärmigration, korta ledtider och öka återvändandet utan att kollidera med EU-rätten.

- Gränsen: behåll nödbromsen (gränssäkerhetslagen), men för tidsatt och mätbar användning.

Konsekvensen blir en storskalig styrningsuppgift till kommuner i allt från bosättning till yrkesspår. För att undvika ”mjuka” incitament som drar sekundärmigration inom landet krävs resultatstyrning i statliga ersättningar.

KOTO24 ger utrymme för krav som närvaro i språk- och samhällskurser, praktik i arbetslivet och styrning mot yrkesprov. En nordiskt skärpt men laglig implementering är att villkora ersättning till utförare och kommuner med språkprogression, arbetsövergång och skolnärvaro, inte med volymer. Det minskar pull-effekter och premiera självförsörjning.

Finland har i huvudsak använt yttre gränsåtgärder mot öst, men logiken gäller även inre kontroller i perioder. Schengenkodexen tillåter tidsbundna inre kontroller vid allvarligt hot, under proportionalitet och notifiering. I ett hybridläge med statlig instrumentaliseringsstrategi är tidsatta, indikatorstyrda kontroller, snarare än permanenta, det som håller juridiskt och politiskt i EU. Danmark och Sverige har fått kritik när tidsättning och indikatorer varit otydliga; Finland kan undvika detta genom ex-post-rapporter. ([Valtioneuvosto](#))

Kris- och force majeure-förordningen ger exakt den avvikelseram Finland behövde: förlängda frister, anpassade processer, tidsatta undantag med motiveringskrav. Finlands gränssäkerhetslag operationaliserar samma idéer nationellt; förlängningen till 2026 harmonierar med paktens tillämpningsstart 2026. Finland är med andra ord förberett att gå ”day-1 compliant” med en nordisk manual för hybridläge. ([Valtioneuvosto](#)) Finland kan, inom ramen för screeningförordningen och asylprocedurförordningen, standardisera fronten med full biometri (Eurodac/EES), säkerhets- och hälsoscreening, gränsprocedur för låg beviljandegrad, samt koppling till förvar när avvikanterisk föreligger. Frontex stöd (personal/charter/identitetsarbete) är en multiplikator snarare än en ersättning. ([frontex.europa.eu](#))

- Processen: håll fronten kort (screening/gränsprocedur) och kedjan hel (förvar/verkställighet).
- Integration: gör kommunen till arbetslinjens nav och ersätt resultat, inte volym.
- Nordiskt/EU: bygg manualen tillsammans och gör solidaritet till ett resultatkontrakt.

## Källor

- Regeringen/Statsrådet & Tullverket: beslut om stängningar och tidslinje 22-23 nov 2023; total stängning för vägtrafik 15 dec 2023; sammanställningssida om östgränsen. ([Valtioneuvosto](#))
- Frontex: förstärkning till Finland (nov-dec 2023) och operationell kontext. ([frontex.europa.eu](#))
- Gränssäkerhetslagen (temporär): ikraft 22 juli 2024; regeringsförslag om förlängning mars 2025; beslut om förlängning 18 juni 2025 till 31 dec 2026. ([Sisäministeriö](#))
- UNHCR-synpunkter på gränsprocedur/ Finland (2024). ([unhcr.org](#))
- Migri statistik 2024 och mål 2025: totala beslut/ansökningar; TPD-beslut; prioriteringar 2025. ([Maahanmuuttovirasto](#))
- Utlänningslagen ändringar 6 maj 2025: förvarstider, inreseförbud, regler efter avlägsnandebeslut. ([Maahanmuuttovirasto](#))
- TPD (Ukraina): förlängt till 4 mars 2027; prognoser 2025. ([Maahanmuuttovirasto](#))
- KOTO24 & kommunal TE-reform: Integration Act 681/2023, kommunernas lagstadgade uppdrag, TE-tjänster till kommunerna 1 jan 2025. ([tem.fi](#))
- Säkerhetskontext 2025 (översikt): internationella medier om gränsläget och NATO-inramningen. ([Guardian](#))

# NORGE

## Schengen/Dublin utan EU-medlemskap

### 9.1 Norges EU-anknytning

Norges Schengen-association grundas på ett avtal från 18 maj 1999, i kraft 2001, som integrerar Norge (och Island) i Schengens regelverk och styrformer inklusive gränskodexen, SIS och det nya Entry/Exit System (EES). Norge deltar i utformningen via samordningsstrukturer, men fattar inte beslut i EU:s institutioner. I praktiken gäller samma skyldigheter vid inre gränskontroll (sistahandsåtgärd, proportionalitet, tidsbundenhet) som för EU-medlemmar. ([Norgesportalen](#))

Genom parallella avtal deltar Norge i Dublin- och Eurodacsystemen, vilket möjliggör ansvarsfördelning, take-back/take-charge och fingeravtrycksdelning. Det operativa värdet avgörs av registreringsdisciplin och verkställighet, områden där Norge har prioriterat kapacitet i polis och förvar.

Som Schengen-anknutet land aktiverade Norge tillfällig kollektivt skydd för ukrainare på en modell som speglar EU:s

TPD. UDI:s statistik visar att inflödena varit stora även 2024-2025, med löpande månadsdata för ansökningar om kollektivt beskyttelse. En sammanställning hösten 2025 anger att över 100 000 ansökningar lämnats sedan 2022 (varav lejonparten kollektivt skydd). ([udi.no](#))

Kollektivt skydd fungerade som ventil, en snabb legal kanal, avlastning av asylsystemet, och tidig tillgång till arbete och skola. Samtidigt växer beståndet som ska hanteras när skyddet avvecklas (EU-beslut förlängt till 2027, vilket Norge följer som referenspunkt i praktiken).

Norge har under 2024 haft relativt måttliga asylvolymen i jämförelse med Ukraina-spåret, enligt UDI:s öppna tabeller. Den strategiska implikationen är tydlig såtillvida att frontkapacitet (screening/identitet) måste ändå bibehållas, men drivaren för kommunal belastning är kollektivt skydd, inte ordinär asyl. ([udi.no](#))

### 9.2 Kontroll och återvändande

EU bekräftade 12 oktober 2025 som startdatum för EES. Systemet ersätter stämplarna med biometrisk och biografisk registrering av tredjelandsmedborgare, kopplat till automatiska överträdelsevarningar (overstayers) och träffsökningar mot SIS. EES rullas in gradvis till april 2026. För Norge innebär det färre identitetsluckor och säkrare träff per åtgärd i både yttre kontroll och riktad inre kontroll. ([Migration and Home Affairs](#))

I likhet med övriga Norden har Norge tillämpat tillfällig inre gränskontrollperioder sedan 2015. Beslut 15 oktober 2025 förlängde kontrollerna från 12 november 2025 i sex månader med hänvisning till allvarligt hot, enligt den procedur och proportionalitetsdoktrin som följer av Schengenkodexen och kommissionens vägledning. Policy-poängen är att kontrollerna behöver vara riskskiktade och tidsatta, med offentliga indikatorer (träffgrad, EES/SIS-träffar, väntetider) för att behålla legitimitet. ([Regjeringen.no](#))

Politiets utlendingsenhet (NPIS/PU) publicerar månadsrapporter om uttransporter: i februari 2024 verkställdes 153 återvändanden (varav 58 dömda brottslingar), i augusti 2024 204 (varav 65 dömda). Rapporteringen klargör

ansvarsfördelningen: polisdistrikten hanterar avvísningar efter vägran att resa in/vista, NPIS ansvarar för återvändande efter asylavslag/utvisning och samordnar kvalitet och säkerhet. ([Politiet](#)) Norge behandlar återvändande som en operativ linje, inte enstaka projekt. Den öppna statistiken ger styrbarhet och ansvarsutkrävande, en modell övriga Norden bör spegla.

Norge dimensionerar förvar för att hantera avvikerisk och säkerhetsfall, kopplat till NPIS uppdrag. Nyckeln är platsprofil (korttids- och långtidsbehov), eskortkapacitet och proaktivt resehandlingsarbete mot tredjeländer. Paktens europeiska logik stärker denna kedja men kräver mätbar takt.

Integreringsloven trädde i kraft 1 januari 2021 och är explicit inriktad på utbildning, kvalifikation och arbete som väg till varaktigt etablering. Den bygger in individuellt anpassade inslag i introduktionsprogrammet, starkare språkinriktning och tydligare kommunalt ansvar kopplat till arbetsmarknad. Samtidiga ändringar i socialtjänstlagstiftningen skulle minska passiv försörjning och öka incitamenten till norska studier och arbete. ([Migration and Home Affairs](#))



Kommunerna arbetar med yrkesspår (vård, bygg, logistik, industri), praktikplatser, norskrappa och test. Den norska linjen är i praktiken en ”kontraktmodell”: rättigheter följer deltagande och progression.

Norge har undvikit delar av den svenska EBO-problematiken men har andra metoder som bostäder i tillväxtkommuner och snabb matchning till jobb. Den praktiska lösningen har varit

central styrning av bosättning kopplad till kommunala mål (introduktion, språk, arbete) och tät rapportering mellan stat och kommun.

Exportbar svensk/finsk lärdom är att införa kapacitetsindikatorer (skola, vård, bostad, trygghet) som villkor för nya placeringar; bonusa kommuner för språkprogression, skolnärvaro och arbete snarare än för volym.

### 9.3 Norge i paktens tidslinje (2025-2027): vad bör prioriteras?

Även om Norge inte binds av EU-förordningarna som medlemsstaterna, talar allt för praktisk konvergens med paktens screening/gränsprocedur/krisram och EES-logiken:

1. Fronten (screening + biometri). Säkerställ att 100% av förstakontakter är biometriskt registrerade och sökta mot SIS/Eurodac/EES. Detta minskar sekundärmigration och ökar träffsäkerheten i Dublin-kedjan. ([Migration and Home Affairs](#))

2. Gränsprocedurernas tänk (även utan förordningsplikt). Accelererade spår för låg beviljandegrad och säkra ursprung bör drivas gränsnära med förvar vid avvikanderisk.
3. Krismanual i linje med EU:s kris-/force majeure-förordning: indikatorer, aktivering, ex-post-rapportering är särskilt relevant vid nordisk koordinering mot östliga flöden. ([Migration and Home Affairs](#))

### 9.4 Slutsats: Norge som referens

Norge visar att Schengen/Dublin-samarbete, disciplinerad återvändandedekja och integration som arbetskontrakt kan bära även vid mycket stora bestånd av personer med tillfälligt skydd. Den strategiska lärdomen för Norden 2025-2030 är enkel:

- Fronten digitaliseras fullt ut (EES/SIS/Eurodac).
- Återvändandet leds som linjeproduktion med mätbar veckotakt.
- Inre kontroller blir tidsatta, datadrivna fönster snarare än ett tillstånd.

- Arbetslinjen är inte en slogan utan en fördelningsnyckel för ersättning och permanens.
- Nordiskt samarbete sker bäst i operativa MoU med delad lägesbild och gemensamma KPI:er.

Med denna verkstad kan Norge och de andra nordiska länderna leverera lägre sekundärmigration, fler verkställda återvändanden och högre legitimitet i en Schengenordning som nu förstärks av EU:s pakt och EES.

### Källor

- Schengen-associationen (Norge-EU): norska regeringen (28 jan 2025), norska EU-missionen (21 mars 2025). ([Regjeringen.no](#))
- EES start 12 okt 2025, gradvis utrullning till april 2026: EU-kommissionen, Travel-Europe, Reuters/The Guardian om lansering. ([Migration and Home Affairs](#))
- Tillfälligt kollektivt skydd UDI-statistik och totalsiffror 2025: UDI tabeller; Aftenposten om 100 000+ registrerade ansökningar. ([udi.no](#))
- Inre gränskontroll norsk förlängning 15 okt 2025; Schengenram: regeringsnotis; EU:s översikt om temporär återinföring. ([Regjeringen.no](#))
- Återvändande NPIS månadsrapporter: feb 2024 och aug 2024. ([Politiet](#))
- Integreringsloven (2021) EMN-faktablad: EU Home Affairs/EMN. ([Migration and Home Affairs](#))
- Familjeinvandring skärpta försörjningskrav 2025-2026: regeringen (13 jan 2025), UDI (inkomstkrav 3,2 G från 1 feb 2026, övergångsregler). ([Regjeringen.no](#))

## 10

# ARBETSMARKNADER, VÄLFÄRDSPRESS OCH INTEGRATIONSERGULTAT I NORDEN

## 10.1 Arbetsmarknadsläget för utrikes födda: nivåer, glapp och variation

Nordens arbetsmarknader är fortsatt starka i EU-jämförelse, men glappet i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda består, om än med betydande ländervariation. Eurostat och nationella statistikbyråer visar att utrikes födda generellt har lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet än inrikes födda; i Sverige var exempelvis den relativa arbetslösheten i maj 2024 13,0% för utrikes födda kvinnor och 11,1% för utrikes födda män, mot 2,6-3,6% bland inrikes födda. ([Statistikmyndigheten SCB](#))

Eurostat understryker samtidigt att Norden, särskilt Danmark och Finland, ofta ligger högt i total sysselsättning, men med tydliga skillnader mellan grupper (utrikes födda, inrikes födda med utrikes födda föräldrar etc.). I EU:s 2023-sammanställning framgår att de nordiska länderna har relativt höga nivåer för inrikes födda men varierande utfall för utrikes födda och deras barn. ([European Commission](#))

- Sverige. Sysselsättningsgraden bland inrikes födda ligger stabilt på mycket hög nivå; i augusti 2025: 84,1% (inrikes födda) mot 73,% (utrikes födda) i säsongsrensad serie. Glappet minskar långsamt men kvarstår. Arbetsförmedlingen bedömer dessutom en relativt svag konjunktur 2025 innan viss återhämtning 2026, vilket riskerar tynga dem längst från arbete. ([Statistikmyndigheten SCB](#))

- Danmark. Hög total sysselsättningsgrad (76,6% 2023) och stark kvinnoysselsättning i EU-jämförelse. Samtidigt arbetar en stor del av utrikes födda i tjänstenära sektorer och i bristyrken; krav på självförsörjning och lägre nyanländ-ersättningar (SHO) förstärker arbetsincitament. ([EURES \(EUROPEAN EMPLOYMENT SERVICES\)](#))

- Finland. Snabb strukturell förändring: var tionde sysselsatt (20-64 år) hade utländsk bakgrund 2024, trots att sysselsättningsgraden för personer med utländsk bakgrund sjunkit marginellt på slutet. Vård- och omsorgssektorn sticker ut (2023 var 11,3% av vårdpersonal av utländsk bakgrund). ([stat.fi](#))

- Norge. SSB visar robust sysselsättning bland invandrare över tid, men också skillnader efter botid och ursprung. Den nya publikationen Innvandrere i Norge 2023 sammanfattar dessa trender och betonar vikten av botid, språk och sektorsmix. ([SSB](#))

De nordiska arbetsmarknaderna absorberar utrikes födda i betydande omfattning men utan riktad styrning (språk, praktik, bristspår) och kravsignaler (självförsörjning som norm) uppstår kvarstående sysselsättningsgap.

## 10.2 Ukrainaspåret: hög arbetsvilja, ojämn etablering

EU förlängde massflyktsdirektivet (TPD) till 4 mars 2026 (och sedermera till 2027), med omedelbar arbetsrätt för skyddade. Finland speglar detta i sin vägledning; samma logik har praktiserats i Sverige och Danmark. Det skapade snabbare vägar till arbete, jämfört med 2015 års asyltryck. ([Sisäministeriö](#))

- Danmark har enligt OECD/UNHCR-indikationer haft hög arbetsinkörning bland ukrainare redan 2023 (uppgifter om ungefär hälften i sysselsättning förekommer i sammanställningar). Senare bedömningar och mediebilder pekar på fortsatt ökning 2024-2025 och en relativt stor andel som vill stanna, vilket korrelerar med arbete. ([unhcr.org](#))
- Sverige: IOM/EMN-rapporter 2024-2025 noterar att sysselsättningsgraden bland TPD-innehavare i Sverige

ligger över EU-snittet, men med tydliga flaskhalsar kring språk, validering och barnomsorg. ([dtm.iom.int](#))

- Finland: Tydligt ”jobb före stöd”-budskap i myndighetskommunikation och snabb rätt till arbete; 2025 års EMN-material betonar lokala sysselsättningspiloter och kommunal arbetslinje i KOTO24. ([Euroopan muuttoliikeverkosto](#))

När arbetsrätt och registrering kommer först och kombineras med aktiv matchning blir TPD-gruppen snabbare självförsörjande än 2015 års kohorter. Men skillnader i ersättningsnivåer, barnomsorgskapacitet och regelbörda ger variation i utfall. (Jfr den europeiska debatten om hur generösa system kan fördröja etablering; detta understryker vikten av arbetsincitament.) ([Le Monde.fr](#))

## 10.3 Välfärdspress och kommunala kostnader: vad som driver trycket

Huvudregeln i Sverige är att staten bär kostnaderna för mottagande av asylsökande och nyanlända; kommuner får schablongersättningar och specificerade ersättningar via Migrationsverket. Till exempel betalades 500 mnkr ut 2022 i tillfälligt stöd kopplat till TPD, och 580 mnkr till kommuner med högt mottagande 2020-2023. Samtidigt har SKR pekat på kostnadsposter utan ersättning och administrativ börda som driver upp lokala utgifter. ([Migrationsverket](#))

Siffror visar dessutom hur statens styrning via många skiftande statsbidrag skapar administrativa kostnader i kommunsektorn och att utgifterna för statlig ersättning varierat med inflödena. Ersättningssystemen fungerar med andra ord som grund men träffar inte alla kostnader och utmaningar (särskilt bostäder och skolkapacitet), och genererar transaktionskostnader. ([Statskontoret](#))

Bostadsbrist i tillväxtregioner driver trångboddhet och långa tillfälliga boenden; skolsektorn får klassfyllnad med kompetensbrist i SVA/modersmål. SKR betonar att ersättningsreglerna inte alltid följer kommunernas faktiska kostnadsbild, särskilt när vistelsetider blir längre än planerat. Kapacitetsstyrning för att styra bosättning mot kommuner med bostäder och jobb är centralt (jfr kap. 7 och 9). ([Regeringskansliet](#))

Danmark har via selvforsørgelses- og hjemrejseydelse (SHO) lägre grundnivåer för nyanlända än ordinarie kontanthjälp, med uttalad arbetsplikt. 2025 års officiella satser: t.ex. 13 577 DKK/mån (ensamförsörjare), 9 500 DKK/mån (gifta försörjare) och 6 789 DKK/mån (≥30 år; ej försörjare). Samtidigt reformeras kontanthjälpssystemet 2025 med nya nivåer/tillägg från 1 juli 2025. Poängen är att skapa incitament genom att ersättningarna utformas för att understödja arbete, inte långvarig passivitet. ([bm.dk](#))

Ersättningsnivåer och villkor formar pull och beteenden. Låg grundnivå och tydliga arbetskrav accelererar inträdessannolikheten på arbetsmarknaden men kräver aktiv matchning och kommunalt stöd för att inte skapa sociala skador. Nordiska länder utan SHO-modell kan växla till resultatbaserad ersättning.

Nordiska sammanställningar konstaterar att vi mäter sysselsättning, utbildning och naturalisering relativt väl, men

ofta saknar systematik kring tillhörighet, tillit, diskriminering och civilt deltagande. Detta gör det svårt att se hur normer och krav samspelar med långsiktig integration. En färsk Nordiska ministerrådsrapport (2025) efterlyser bättre indikatorer och gemensamma mått. ([norden.org](#))

Eurostat visar att utrikes födda är överrepresenterade i deltid och lågkvalificerat arbete i EU. I Norden bör målen därför röra heltid, yrkespel (matchning mot utbildning) och karriärsteg inom 12-36 månader, inte bara ”förstajobbet”. Detta blir särskilt viktigt för TPD-gruppen (hög utbildning, språkbarriärer). ([European Commission](#))

Finländska data illustrerar hur vård/omsorg redan är starkt beroende av arbetskraft med utländsk bakgrund. Liknande mönster finns i Norge och Danmark (industri, bygg, service/logistik). En styrd inlussning till bristyrken med språktrappa och yrkestest ger snabb skattebas och lägre försörjning. ([stat.fi](#)) Vad driver bättre utfall? Det är fem mekanismer som återkommer:

1. Att hålla fronten kort ger snabbare väg till rätt spår. När screening och gränsprocedur fungerar sorteras ärenden tidigt; personer med skyddsskäl får snabbt språk/arbete, de utan skäl får snabb återvändandeprocess.
2. Arbetsincitament i ersättningar. SHO-modellen i Danmark är den tydligaste nordiska varianten; där nivån är lägre kombineras den med aktiv matchning och tydliga självförsörjningskrav. ([bm.dk](#))
3. Resultatbaserad kommunersättning. När bonus kopplas till språkprogression, skolnärvaro, arbete skiftar fokus från volym till resultat (jfr SKR/Statskontoret om nuvarande luckor). ([Regeringskansliet](#))
4. EES/SIS som legitimitetsmotor. Bättre träff per åtgärd i gräns- och inre kontroller minskar sekundärmigration och gör kontroller kirurgiska snarare än generella. ([stat.fi](#))
5. Kommunal arbetslinje. Finland (KOTO24) och Norge (Integreringsloven) gör kommunen till arbetsmarknadsnav. Det ger snabbare övergång till jobbspår men kräver enkla statliga system (färre ansökningar, mer automatiska ersättningar). ([emnsweden.se](#))

Med paktens förordningar (från 2026) och EES (från 2025/26) får Norden verktygen. Detta kapitel visar hur de bör användas: mät, styr och belöna resultat. Då blir migrationens nettoutfall hållbart för individerna, kommunerna och välfärdsstaten.

## Källor

- Eurostat: utrikes födda och deras barn: arbetsmarknad 2023-2024. ([European Commission](#))
- SCB: arbetslöshet/arbetskraft 2024-2025; sysselsättning inrikes/utrikes födda. ([Statistikmyndigheten SCB](#))
- OECD/IMO 2024: nordiska arbetsmarknader och integration. ([OECD](#))
- EURES/Statistics Denmark: sysselsättning Danmark 2023. ([EURES \(EUropean Employment Services\)](#))
- Statistics Finland: utländsk bakgrund i sysselsättning; vårdpersonalens andel. ([stat.fi](#))
- SSB: sysselsetting blant innvandrere; Innvandrere i Norge 2023. ([SSB](#))
- TPD/Ukraine: EMN/IOM/ UNHCR; Arbetsförmedlingen/Migri vägledning. ([emnsweden.se](#))
- Polen: makroeffekt av ukrainare (UNHCR/Deloitte). ([Reuters](#))
- Danmark: SHO-satser 2025, satser och kontanthjälpsreform. ([bm.dk](#))
- Sverige: statliga ersättningar, SKR/ Statskontoret om kostnader, administration. ([Migrationsverket](#))
- EES: lansering 12 okt 2025 (EU/medier). ([SSB](#))

## SAMMANFATTNING

### Norden i EU:s migrationsram

#### 11.1 Den faktiska utgångspunkten 2015–2025: vad som hände

Mellan 2015 och 2025 prövades både EU:s och Nordens migrationssystem i praktiken. Tre saker är oundvikliga i verkligheten:

1. Volym och takt kan när som helst slå i kapacitetstak om fronten (gräns/screening) och bakänden (återvändande/bosättning) inte hänger samman.
2. Registrering och interoperabilitet avgör nästan allt. När biometri, databaser och ansvarskedjor klickar, minskar sekundärmigrationen; när de inte gör det, kommer flödena att söka sig till de svagaste länkarna.
3. Välfärdsstater behöver förutsebarhet. Kommunerna planerar i årscyklar, inte i krisryck. Utan kapacitetsstyrning

för bostad och skola samt utan resultatstyrd ersättning upplevs även måttliga inflöden som övermäktiga.

I Norden resulterade detta i fyra tydliga nationella vägval: Sverige gick från generös permanenslogik till tidsbegränsade tillstånd och villkorad permanens; Danmark etablerade en uthålligt stramt front med självförsörjningsnorm; Finland operationaliserade krisrätt mot öst under hybridpåverkan; Norge fördjupade en kedjestyrd återvändandemodell inom Schengen/Dublin utan EU-medlemskap.

Det verkliga läget i slutet av 2025 är att Norden, med olika tonarter, redan rört sig mot samma kärna: kortare front, tydligare process, mer återvändande, arbetslinje före passiv ersättning, kommunal kapacitetsstyrning. Men implementeringen är ojämn och ofta beroende av enskilda myndigheters dagsform.

#### 11.2 EU:s pakt och EES/EURODAC/SIS

Pakten om migration och asyl kodifierar sådant som tidigare varit bra om det fungerar som screening vid gräns, gränsprocedurer för vissa ärenden, tidsfönster, interoperabla system och prövbara krisundantag. Från och med 2026 uppstår ett nytt normalläge då medlemsstaterna och associerade Schengenstater som Norge bedöms inte på vilja utan på förmåga att leverera inom dessa processramar.

EES (Entry/Exit System) är tekniksprånget som gör skillnad i verkligheten. Stämplars ersätts av biometri och automatiska överträdelseflaggor. Tillsammans med Eurodac 2.0 och SIS skapar detta en träff per åtgärd-kedja som ger legitimitet åt kirurgiska inre kontroller och plattar ut sekundärmigration. Den som ignorerar detta kommer att fortsätta föra politiska diskussioner med administrativa verktyg från 2015 och förlora både tid och förtroende.

#### 11.3 Det nordiska läget, land för land

Sverige har tagit ett antal skarpa steg i form av att permanens är inte längre norm, spårbytesstopp minskar incitament att förlänga asylvistelsen via arbetslinjen inifrån, arbetstillstånd fokuseras uppåt i kvalifikation, och krav för medborgarskap skärps. Återvändandekedjan har stärkts men är ännu inte i "industriell skala". Inre gränskontroller används uthålligt men behöver tydligare mål och öppna indikatorer för att stå sig politiskt och rättsligt. Kommunsektorn bär efterverkningar av

tidigare volymer: bostäder, skola och socialtjänst är flaskhalsar där ersättning och resultatstyrning inte fullt möts.

Danmark har förblivit stramt genom inre kontroll i riskfönster, EESpåplats, självförsörjnings- och hemreseersättningsnorm och hårda kvalificeringskrav för permanens/medborgarskap. Tredjelandsmodellen (Rwanda-lagstiftningen) blev främst en förhandlingshävstång; den praktiska kursen är EU-förankrade

externa partnerskap. Realiteten blev att kontrollen är trovärdig därför att den mäts, och incitamenten pekar mot arbete, inte långvarig kompensation.

Finland blev EU:s testbädd för instrumentalisering vid östgränsen. Från delvis till total stängning, Frontex-stöd och därefter en temporär gränssäkerhetslag som sedan förlängdes. Linjen är säkerhetsdriven men inbäddad i proportionalitet och tidsfönster. Samtidigt har Finland med KOTO24 gjort kommunen till nav för integration och arbetslinje. Verklighetens lärdom är att lagfäst krisrätt och kommunal

## 11.4 Välfärd, säkerhet och trender

Det går inte att springa ifrån ekvationen att bostäder och skola driver kommunal upplevelse av kris snabbare än något annat. Därför räcker det inte med nationella schabloner; kapacitetsindikatorer krävs för att styra bosättning mot mottagningsdugliga kommuner.

På arbetsmarknaden är verklighetens bästa policy tidig praktik och språk i arbete. Där det sker, särskilt för TPD-grupper, blir självförsörjning normalt snabbare än i 2015 års asylkohorter. Där det inte sker växer deltidsfällan och överkvalificering. Resultatbaserade kommunersättningar (bonus för språkprogression, skolnärvaro, arbete inom 12/24 månader) styr rätt och är politiskt gångbara, just för att de kopplar pengar till utfall.

Realiteten är brutal men enkel: utan verkställda avslag förlorar hela ordningen sin trovärdighet. Framgång kräver fyra saker samtidigt:

1. Volymhantering genom förvar och eskortkapacitet dimensionerad för toppar, inte normalår.
2. Resehandlingar genom en ”fabrik” med veckokvoter, prioriterade länder och praktik snarare än PM.
3. Charterkalender genom planlagda avgångar, gärna med Frontex, så att medianen för lagakraftvunnen dom och utresa faller månad för månad.
4. Öppen statistik för att göra det politiskt normalt att beslut leder till utresa, och rättssäkert att det överprövas snabbt när det ska.

I verkligheten uppstår ett tryck att förlänga inre kontroller

arbetslogik kan samexistera utan att skada rättsstaten om det mäts och tidsätts.

Norge visar att EU-medlemskap inte är villkoret för fungerande system. Det avgörande är Schengen/Dublin-interoperabilitet och en Polis/NPIS som kedjeäger återvändande med månadsrapportering. Tillsammans med Integreringsloven blir signalen enkel: rättigheter kopplas till deltagande, språk och arbete, beslut följs av åtgärd. Verklighetens plus: tydligt ansvar. Verklighetens minus: samma flaskhalsar som alla andra när tredjelandsdiplomatn går trögt.

för säkerhets skull. Det är förstaeligt men riskerar urholka Schengen-normen om fri rörlighet. Den enda hållbara vägen är riskfönster byggda på EES/SIS-träffar, mått (träffgrad, väntetider, relevanta åtgärder) och exitkriterier som publiceras. Så blir kontrollen kirurgisk och inte en symbol som alla vänjer sig vid.

Gränsprocedur och förvar är nödvändiga verktyg, men deras legitimitet beror på rutiner: sårbarhetsscreening, särskilda barnprotokoll, snabb domstolsprövning, dokumenterad proportionalitet. Erfarenheten visar att där detta fungerar minskar konfliktnivån, och där det brister blir rättighetsfrågor hela politiken.

Väljare i Norden reagerar inte längre primärt på löften, de reagerar på leverans. Förtroendet skulle stiga om staten:

- Visar 100 % biometri vid första kontakt och tidsatta beslut i gränsprocedur.
- Minskar medianen för lagakraftvunnen dom och utresa kvartal för kvartal och redovisar det öppet.
- Gör inre kontroll mätbar och tillfällig.
- Länkar ersättningar till språk, skolnärvaro och arbete.

Det är mönstret under decenniet: partier som kan visa styrsignal som skapar åtgärd och mätbar effekt tar hem debatten.

## 11.5 Tre framtidsscenarioer 2026–2030

### Scenario A ”Operations först”

Pakten implementeras som tänkt. Noder för screening och gränsprocedur fungerar, domstolarna håller tidsfönster, återvändande går på kalender, EES/Eurodac/SIS är integrerat. Kommunersättningen blir golv, bonus och buffert. Resultat: få undantag, färre köer, fler i arbete och mindre sekundärmigration.

### Scenario B ”Symbolpolitik”

Lagtexter antas men kedjan saknar kapacitet. Förvar räcker inte, resehandlingar släpar, domstolar proppas igen. Inre kontroll blir kronisk med låg träffgrad. Resultat: hög retorik, låg

leverans; misstro stiger. Kommunerna ropar efter pengar men incitamenten förblir volymbaserade.

### Scenario C ”Exogent tryck”

Nytt tryck vid yttre gräns, ny instrumentalisering, eller ett krigshot som flyttar strömmar snabbt. De länder som redan byggt krismanual, noder och charterkalender klarar topparna med tidsatta avvikelser och öppna ex-post-rapporter. De andra tvingas besluta ad hoc, falla tillbaka på permanenta inre kontroller och provisoriska boendelösningar.

Sannolik kurs? En blandning av A och C.

## 11.6 Framtidsbild 2030: hur det känns när det fungerar

När systemet fungerar känns det så här i praktiken:

- På Arlanda/Kastrup/Vanda/Gardermoen: biometrilinjen flyter, träffar blir åtgärd inom timmar, gränsprocedur har tydliga tider, advokat och tolk är på plats.
- I domstol: gränsmål hålls i ett tidsfönster som alla känner till; rättssäkerheten stärks av förutsägbarhet.
- I kommunhuset: bosättningen har flyttat från rättvisa per capita till hållbar kapacitet; skolstart och barnomsorg är planerade; pengar kommer automatiskt när barn går i skolan och vuxna rör sig mot arbete.
- I månadsrapporten: medianen lagakraftvunnen dom och utresa är kort och fallande; charters är fulla; andelen frivilliga returerna stiger när incitamenten är tydliga.

## 11.7 Slutord: den konservativa växel som faktiskt bär

Den nordiska växeln för 2026-2030 är konservativ och konstruktiv: Kontroll (biometri, screening, gränsprocedur, återvändande), kapacitet (förvar, domstol, kommun), konsekvens (beslut leder till åtgärd), kvalificering (permanens och medborgarskap via språk, arbete, skötsamhet).

Detta är ett förvaltningskontrakt med medborgarna: vi tar kontroll först, och därför kan vi vara generösa där skyddsbehov finns och där människor gör sin del. EU:s pakt och EES/

Eurodac/SIS gör kontraktet mätbart; nordiska reformer gör det genomförbart.

Den verkliga framtidsinsikten är därför enkel. Om Norden levererar mätbar ordning får vi utrymme för mänsklig generositet och ekonomisk rationalitet samtidigt. Då blir migrationspolitiken inte längre en oändlig nödförhandling, utan en styrbar samhällsfunktion där successiv förbättring slår spektakulära löften, och där legitimitet byggs lika mycket i excelbladens rader som i talarstolens ord.



A series of horizontal lines for writing, spanning the width of the white page.





**[newdirection.online](https://www.newdirection.online) @ndconservatism**

**New Direction** is registered in Belgium as a not-for-profit organisation and is partly funded by the European Parliament. The European Parliament and New Direction assume no responsibility for the opinions expressed in this publication. Sole liability rests with the author.