


Är en gemensam flyktingpolitik önskvärd?

 kvartal.se/artiklar/bor-eu-ha-en-gemensam-flyktingpolitik/

May 21,
2019

Skillnaderna är för stora mellan EU-länderna för att de ska kunna ha en gemensam flyktingpolitik – Sverige beviljade 192 gånger fler asylansökningar per tusen invånare än Portugal mellan 2006 och 2017. Att utjämna dessa klyftor skulle hota att slita isär unionen och rasera de historiska framgångar Europa uppnått med EU-projektet, varnar forskarna Magnus Henrekson, Tino Sanandaji och Özge Öner.

För mer än 15 år sedan noterade Folkpartiets Erik Ullenhag i en riksdagsdebatt att "en bred majoritet i Sverige har sedan länge varit överens om att det behövs en gemensam europeisk flyktingpolitik på EU-nivå." [1] Detta har förblivit den helt dominerande synen bland ledande svenska politiker. På senare tid har tonen skärpts; i en intervju i *Dagens Nyheter* den 14 april säger statsminister Stefan Löfven att han är "beredd att kräva sanktioner mot länder som bromsar en gemensam migrationspolitik i EU". [2]

Den svenska synen överensstämmer med vad som officiellt hävdas av såväl de högsta beslutande EU-organen som flera av medlemsländernas regeringar: EU sägs ha en gemensam flyktingpolitik. Men stämmer detta verkligen i praktiken?

Att alla medlemsländer har förbundit sig att följa Genevekonventionen och de EU-direktiv som rör asylmigration bevisar vare sig att det finns en gemensam flyktingpolitik i dag eller att en gemensam flyktingpolitik skulle vara önskvärd.

Fri rörlighet för kapital och arbetskraft inom EU tillhör själva fundamentet för unionen. Betoningen av fri rörlighet inom Europa sammanhänger med visionen att skapa en europeisk identitet och gemenskap, men syftar inte till att öppna gränserna mot övriga världen. Ett betydelsefullt steg för att skapa ett gränslöst inre EU är Schengenavtalet. Schengenområdet består i dag av 26 länder med en befolkning på drygt 400 miljoner. I Schengenavtalet slås även fast gemensamma regler för hur asylsökande ska behandlas. Dublinförordningen som de flesta länder undertecknat slår samtidigt fast att en ansökan om asyl ska utvärderas i det första EU-land en flykting kommer till och ger enskilda EU-länder rätt att återsända migranter dit.

Att alla medlemsländer har förbundit sig att följa Genevekonventionen och de EU-direktiv som rör asylmigration bevisar varken att det finns en gemensam flyktingpolitik i dag eller att en gemensam flyktingpolitik skulle vara önskvärd. En ofta bortglömd förklaring är att dessa avtal begränsar rätten att söka asyl enbart till dem som lyckas ta sig över gränsen in i mottagarlandet. Länderna har samtidigt rätt att neka inträde och reglera sina gränser, vilket aktivt används för att hålla de flesta potentiella asylsökande ute. Även för dem som på olika

sätt lyckas ta sig in och söka asyl har länderna makt att bestämma hur asylskälen ska tolkas, vilken grad av förföljelse som krävs för att erhålla asyl, huruvida asyl ska vara permanent eller temporär, rätt till familjeåterförening med mera.

Medlemsländerna ser helt enkelt fördelar med den rådande ordningen. De har möjlighet att kontrollera gränser och försvåra för flyktingar att ta sig dit rent fysiskt för att söka asyl.

Genevekonventionens allmängiltiga erkännande av en individs flyktingstatus innebär således inte att den asylsökande automatiskt får flyktingstatus med därtill hörande rättigheter. Rätten är geografiskt avgränsad, tolkningsutrymmet är stort och effektiva mekanismer för att garantera efterlevnad saknas. Detta möjliggör stora länderskillnader såväl i hur många som överhuvudtaget får en chans att söka asyl som i bedömningen av en asylansökan.

Ländernas flyktingpolitik avgörs *de facto* nationellt, och det har förblivit så trots EU:s försök att ändra på detta. Medlemsländerna ser helt enkelt fördelar med den rådande ordningen. De har möjlighet att kontrollera gränser och försvåra för flyktingar att ta sig dit rent fysiskt för att söka asyl, juridiskt utrymme att bedöma om en person ska anses kvalificerad för flyktingstatus eller ej samt ekonomiska styrinstrument.

När EU misslyckades med att genomföra effektiva åtgärder för att hantera flyktingkrisen hösten 2015 började stater utnyttja de möjligheter Schengenavtalet ger enskilda avtalsländer att återinföra gränskontroller om de upplever ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Dessa undantag är tänkta att vara temporära men har utnyttjats brett av ett flertal länder som kontinuerligt förnyat undantagen när de löpt ut. I maj 2019 har Sverige och fem ytterligare Schengenländer tidsbegränsade gränskontroller.[3]

Om EU via ett internt omfördelningssystem ökar flyktingmottagandet i de medlemsländer som i dag tar emot få flyktingar kan resultatet bli att fler söker sig till Europa.

Dagens regelverk innebär i praktiken att ju fler som Sverige och övriga EU-länder tar emot, desto fler kan komma att söka sig hit. Tysklands och Sveriges försök att vara mer generösa 2015, för att avlasta flyktingströmmarna, lockade fler från länder som Syrien, Irak och Afghanistan, inte färre. EU:s försök att omfördela 160 000 flyktingar mellan medlemsländerna utlöste en infekterad konflikt, trots att det handlar om ett litet antal satt i relation till det totala antalet flyktingar i världen. Enligt FN fanns det 59,5 miljoner flyktingar år 2015 och antalet har sedan dess ökat till 68,5 miljoner.[4] Ytterligare tiotals eller rentav hundratals miljoner personer i olika länder skulle vilja flytta till väst och en stor del av dem skulle kunna anföra rimliga asylskäl eller andra grunder för att få stanna.[5] På grund av Europas restriktiva migrationsregler är det fortfarande få av dessa som försöker göra detta. På kort sikt kan möjligen antalet asylsökande till Europa ses som fixt och relativt begränsat, men ju fler flyktingar EU tar emot, desto fler kan komma att försöka ta sig till Europa för att

söka asyl. Om EU via ett internt omfördelningssystem ökar mottagandet i de medlemsländer som i dag tar emot få flyktingar kan resultatet bli att fler söker sig till Europa. Trycket på de mest generösa länderna skulle då inte minska även om en del av migranterna omfördelades till andra länder.

Stora länderskillnader

Som vi kommer att se nedan är länderskillnaderna i flyktingmottagande och asylbedömningar mycket stora, vilket kan förefalla märkligt med tanke på att samtliga medlemsländer har förbundit sig att följa samma avtal. Orsaken är att de internationella avtalen ger asylsökande vissa bestämda rättigheter, men även ger de enskilda länderna rätten att på olika sätt reglera inflödet.

Rätten att beviljas flyktingstatus gäller endast asylsökande som tar sig in i någon av medlemsstaterna. Detta gör att EU-länderna i praktiken kan reglera inflödet genom gränskontroller som gör det svårt för asylsökande att ta sig in i respektive land. *Tabell 1* visar att andelen beviljade asylansökningar varierar mellan 2 och 62 procent under perioden 2006–2017. Ur tabellen framgår också att rikare länder tenderar att ha en mer generös flyktingpolitik. Skillnaderna är dock klart större än vad som kan förklaras av skillnader i BNP per capita och den offentliga sektorns storlek. Vidare framgår att det i de flesta europeiska länder finns ett stort sysselsättningsgap, där utomeuropeiska invandrare tenderar att ha avsevärt lägre sysselsättningsgrad än den inhemska befolkningen.

Medlemsstater kan också göra sig mindre attraktiva som asylland genom att ha stränga villkor på centrala områden: genom höga trösklar för att kvalificera sig för ekonomisk hjälp och sociala förmåner, genom att endast bevilja temporära uppehållstillstånd och att begränsa rätten till familjeåterförening. Både generösa och mindre attraktiva villkor är möjliga inom ramen för gällande internationella avtal.

Eftersom det är svårt och dyrt att ta sig till Europa kan stramare villkor försvaga incitamenten för asylsökande att ens försöka eller så ökar benägenheten att i stället försöka ta sig till icke europeiska länder för att söka asyl där.

Figur 1 visar antalet personer som beviljats asyl per tusen invånare i de 28 EU-länderna plus Norge och Schweiz mellan 2006 och 2017 (motsvarar den andra sifferkolumnen i *Tabell 1*).

Rika välfärdsstater, som Sverige och Österrike, och små länder i Medelhavet, som Malta och Cypern, tenderar att ta emot flest flyktingar per capita. I det senare fallet förklaras det av den geografiska närheten till krisområden. De länder som tar emot lägst antal flyktingar per capita är antingen öst- eller sydeuropeiska länder. Alla östeuropeiska länder ligger under EU-genomsnittet – inklusive relativt rika länder, såsom Estland och Slovenien.

Storbritannien, Frankrike, Irland och Finland tar också emot relativt få asylsökande trots att de varken är östeuropeiska eller låginkomstländer.

Sverige, det land som beviljat näst flest flyktingar asyl relativt sin befolkning, beviljar 192 gånger fler asylansökningar per tusen personer än Portugal.

De låga siffrorna för södra Europa är anmärkningsvärda då det är lättare för asylsökande från dagens konflikthärdar att ta sig till medelhavsländer än till Skandinavien och Tyskland. Även Östeuropa är mer lättillgängligt än Nordeuropa. De ekonomiska förhållandena i de senare länderna är dock en viktig förklaring till att antalet beviljade asylansökningar är relativt sett högre i Nordeuropa. Nordeuropeiska länder har både högre genomsnittlig inkomst och erbjuder flyktingar betydligt fler förmåner jämfört med länder som Portugal och Kroatien. Bilden är dock inte entydig; exempelvis tar Storbritannien emot få migranter; antalet asylsökande som lyckades ta sig dit var inte särskilt stort ens under flyktingkrisen 2015.

Tabell 1 Asylansökningar, beviljandegrad, per capita-inkomst och sysselsättningsgap för icke-EU-migranter och flyktingar i olika europeiska länder, 2006–2017.

	Asylsökande relativt befolkningen*	Beviljade asylansökningar*	Andel beviljade ansökningar, %	BNP per capita (2006–2017)‡	Sysselsättningsgap, icke EU-28 (2017)†	Sysselsättningsgap, flyktingar (2014)†
Malta	49,8	31,1	62,5	23 000	7,6	i.u.
Sverige	60,0	30,3	50,5	33 600	19,3	25,2
Österrike	35,2	15,6	44,3	34 400	16,9	15,4
Norge	27,0	14,2	52,8	46 300	15,0	21,6
Schweiz	31,3	14,1	44,9	43 100	i.u.	6,5
Tyskland	25,1	13,1	52,3	32 600	17,1	20,2
Cypern	45,6	10,3	22,7	24 800	3,4	i.u.
Belgien	24,4	7,9	32,4	31 800	19,0	23,8
Luxemburg	30,9	7,5	24,1	70 100	6,6	i.u.
Danmark	13,9	6,7	48,4	33 900	17,9	i.u.
Nederländerna	13,0	6,6	50,5	35 600	20,5	i.u.
EU-28	12,2	4,9	40,1	26 800	10,0	i.u.
Finland	13,2	4,6	34,9	30 700	18,8	27,7
Italien	9,5	3,6	37,3	27 200	0,2	-1,5
Grekland	22,1	3,1	14,0	21 200	4,0	i.u.
Frankrike	10,9	3,1	28,4	28 700	16,9	13,6
Storbritannien	5,9	2,6	43,2	29 100	8,2	25,1
Bulgarien	9,2	2,7	29,1	12 000	6,7	i.u.
Irland	6,5	1,1	17,1	39 900	6,6	i.u.
Ungern	29,2	0,5	1,8	17 600	1,6	i.u.
Spanien	2,2	0,4	17,4	25 500	4,4	20,5
Polen	2,8	0,4	14,7	16 900	-2,1	i.u.
Tjeckien	1,5	0,4	26,0	22 700	-0,9	i.u.
Slovenien	2,9	0,3	9,8	22 600	5,4	-4,6
Litauen	1,6	0,3	21,4	18 200	6,1	i.u.
Lettland	1,1	0,2	26,7	16 000	8,6	i.u.

Lettland	1,1	0,3	20,7	10 000	0,0	i.u.
Estland	0,8	0,3	35,2	19,200	8,3	i.u.
Rumänien	1,0	0,3	34,8	14,100	-7,0	i.u.
Slovakien	1,9	0,3	13,7	19,800	0,3	i.u.
Portugal	0,6	0,2	25,8	21,100	-1,5	14,6
Kroatien	1,2	0,1	10,4	16,200	6,6	8,5

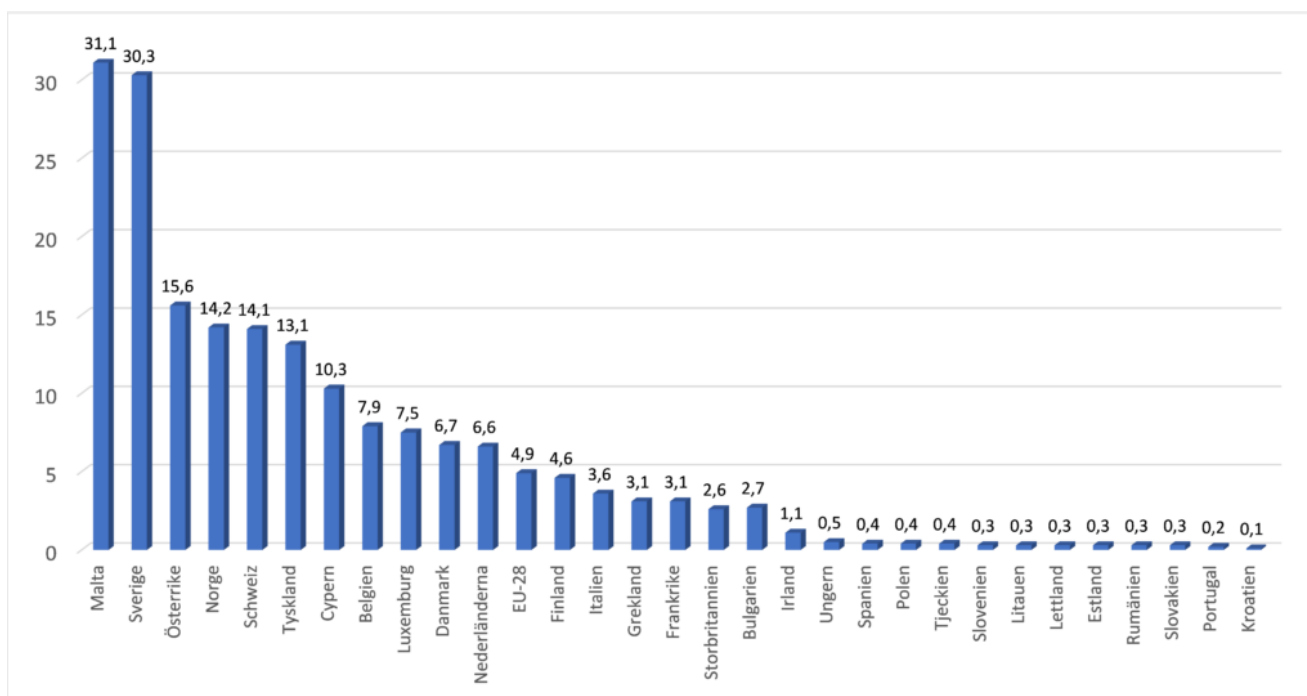
Anm.: I tabellen ingår de 28 EU-länderna plus Norge och Schweiz avseende flödet av asylsökande och beviljade asylansökningar i förhållande till landets befolkning, genomsnittlig köpkraftsjusterad BNP per capita under perioden 2006–2017. Uppgifterna över sysselsättningsgapet i åldrarna 20–64 år mellan såväl flyktingar som immigranter från länder utanför EU och den inhemska befolkningen, definierad som personer med båda föräldrarna födda i det egna landet, avser senast tillgängliga år.

Länderna har sorterats efter beviljandegrad (kolumn 2).

*Det totala antalet asylansökningar respektive det totala antalet beviljade asylansökningar per tusen invånare, 2006–2017; ‡köpkraftspariterade USD; †procentandelar; i.u. = ingen uppgift.

Källa: Eurostat Statistical Database.

Figur 1 Genomsnittligt antal beviljade asylansökningar per tusen invånare, 2006–2017.



Det är generellt stora skillnader i beviljandegrad. I Ungern har en asylsökande 98 procent risk att få nej på sin ansökan. I Tyskland är siffran 48 och i Sverige avslås 49 procent.

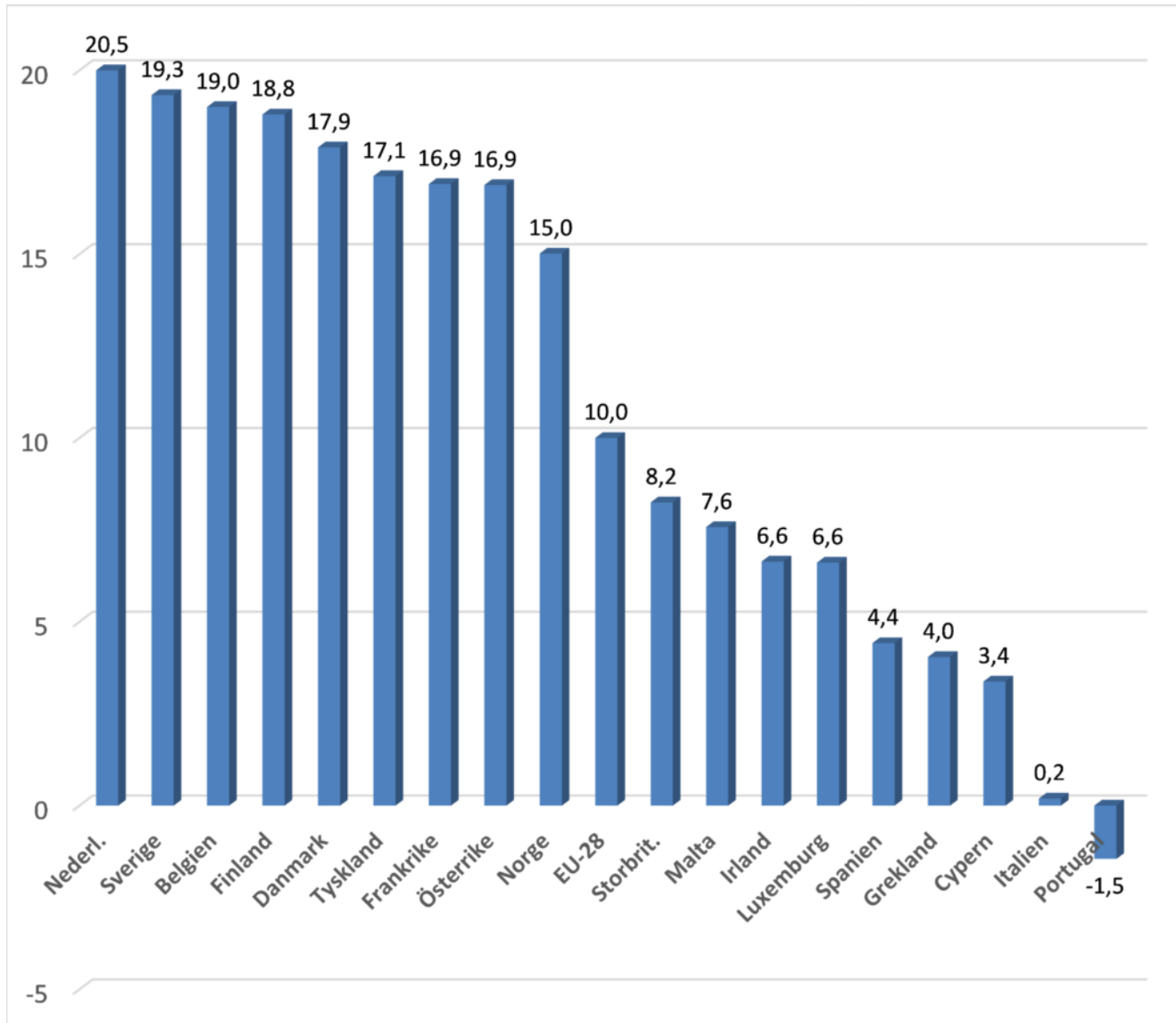
Skillnaderna mellan medlemsländerna i flyktingflödena är anmärkningsvärt stora även om man inte räknar med Östeuropa – betydligt större än vad som kan förväntas utifrån skillnader i inkomstnivå. BNP per capita är ungefär tre gånger högre i det rikaste EU-landet jämfört med det fattigaste, medan Sverige, det land som beviljat näst flest flyktingar asyl relativt sin befolkning, beviljar 192 gånger fler asylansökningar per tusen personer än Portugal.

Det är generellt stora skillnader i beviljandegrad. I Ungern har en asylsökande 98 procent risk att få nej på sin ansökan. I Tyskland är siffran 48 och i Sverige avslås 49 procent. Om man vill minimera sin risk är det ingen tvekan om var man ska söka asyl. Bland de stora EU-länderna är skillnaderna betydande: Tysklands beviljandegrad satt i relation till befolkningen är cirka fyra gånger så hög som Frankrike och Italiens, fem gånger högre än Storbritanniens och mer än 30 gånger högre än Spaniens. De länder som tar emot flest asylsökande har i genomsnitt också en högre beviljandegrad. Klyftan mellan EU-länderna är därför ännu större när man jämför antalet som beviljats asyl än när man jämför antalet asylsökande i förhållande till landets befolkning. Givet dessa utomordentligt stora skillnader är det föga förvånande att det inte varit möjligt för EU:s medlemsländer att enas om en gemensam flyktingpolitik.

Det finns även variationer över tid i enskilda länders benägenhet att ta emot flyktingar. Några av de länder som brukade ha den mest generösa flyktingpolitiken, såsom Danmark och Österrike, hör nu till de länder som lagt om sin politik mest i restriktiv riktning. Få länder har gått i motsatt riktning. Det mest slående undantaget är Tyskland, som ökade sin andel av antalet beviljade asylansökningar i EU från 15 till 61 procent mellan 2007 och 2017. Efter 2017 har även Tysklands asylpolitik blivit mer restriktiv. Å andra sidan har Spanien efter ett regeringsskifte 2018 gjort flyktingpolitiken mindre restriktiv. Dessa skillnader och förskjutningar i migrationspolitiken illustrerar betydelsen av hur det nationella stämningläget påverkar politikens inriktning.

Sysselsättningsgapet – det vill säga skillnaden i den andel av befolkningen i yrkesaktiv ålder som har ett jobb – mellan den inhemska befolkningen och immigranter från länder utanför EU kan redovisas för samtliga länder i närtid, medan sysselsättningsgapet för flyktingar bara kan redovisas för vissa länder (med några års eftersläpning). *Figur 2* visar att sysselsättningen är klart lägre för invandrare som inte kommer från EU-länder än för den inhemska befolkningen. Undantaget är Portugal som nästan inte tagit emot några flyktingar alls.

Figur 2 Sysselsättningsgapet i Västeuropa mellan den inhemska befolkningen och immigranter från länder utanför EU i åldern 20–64, år 2017 (procentandelar).



Anm.: Inhemsk befolkning definieras som personer där båda föräldrarna är födda i det egna landet.

Flyktingpolitiken bör i huvudsak vara nationell

De stora skillnaderna mellan medlemsländerna i såväl antalet asylansökningar som antalet beviljade ansökningar i relation till landets befolkning visar att EU i praktiken saknar en gemensam flyktingpolitik. När variationerna mellan medlemsländerna är så stora – där de som tar emot flest migranter tar emot över hundra gånger fler per capita än de som tar emot minst – är det inte förvånande att försöken att införa en gemensam EU-politik har misslyckats och i stället bidragit till ökade spänningar.

Bör då EU framdeles sträva efter att utveckla och genomdriva en gemensam asyl- och flyktingpolitik?

Finns det inte folkligt stöd i medlemsländerna så slår det tillbaka och undergräver förtroendet för EU-samarbetet i stort, trots att unionen överlag och i andra samarbetsområden blivit allt populärare bland den europeiska allmänheten. Risken är större för nationellt motstånd mot en EU-gemensam flyktingpolitik om det är stora skillnader i flyktingflödet till medlemsländerna och dessa skillnader härrör från ekonomiska, kulturella och politiska skillnader mellan länderna. Särskilt gäller detta om den gemensamma flyktingpolitik EU driver riskerar att ytterligare öka söktrycket snarare än begränsa det.

Nationalstaten är den enhet som tar emot flyktingar och, i det fall asyl beviljas ansvarar för att lämpliga åtgärder vidtas som underlättar integrationen. Nationalstaten är därför även i framtiden den lämpligaste enheten för att reglera flyktingflödet, handlägga asylprocesserna och att svara för gränskontrollen mot andra EU-länder.

En gemensam migrationspolitik är helt enkelt ingen effektiv lösning givet hur flyktingströmmar fungerar i praktiken. EU:s medlemsländer skiljer sig samtidigt åt i allt för hög grad – inkomst per capita, sysselsättningsmöjligheter, regeringens effektivitet, politisk historia, religion, sociala normer, utbildningsnivå och kultur – för att utgöra en stabil grund för en gemensam politik.

Det är därför föga förvånande att de ansträngningar som gjorts och görs för att förmå länderna att anta en likartad flyktingpolitik skapat motsättningar som underminerar stödet för EU. Motståndet har en reell och naturlig grund som måste beaktas för att undvika uppifrån påtvingade åtgärder som kan hota EU-gemenskapens hela existens.

I huvudsak bör migrationspolitiken utformas på nationell nivå, i samverkan med den regionala och lokala nivån där de praktiska integrationsåtgärderna i form av utbildning, matchning till jobb och så vidare genomförs. Detta garanterar att deras agerande är i linje med den nationella opinionen. Nationalstaten är den enhet som tar emot flyktingar och, i det fall asyl beviljas ansvarar för att lämpliga åtgärder vidtas som underlättar integrationen. Nationalstaten är därför även i framtiden den lämpligaste enheten för att reglera migrantflödet, handlägga asylprocesserna och att svara för gränskontrollen mot andra EU-länder.

EU:s framtida överlevnad hänger nära samman med dess förmåga att identifiera och ta ansvar för de politikområden och frågeställningar som lämpar sig för att hanteras på federal nivå. En tvingande EU-gemensam flyktingpolitik hör inte dit, menar vi. Om en sådan genomförs och blir bindande ger det ytterligare bränsle till EU-skepticism i många EU-länder.

Det betyder inte att EU ska sluta spela en roll på migrationsområdet. Exempel på det senare inkluderar flyktinghjälp till länder som drabbats av krig eller naturkatastrofer, avtal på flyktingområdet med tredje land, räddningsaktioner i Medelhavet och kontroll av EU-

ländernas gemensamma yttre gräns. Men det vore ansvarslöst att låta en enskild fråga äventyra hela EU-samarbetet och alla de framgångar som uppnåtts under det mödosamma arbete som inleddes med bildandet av den Europeiska kol- och stålgemenskapen för snart 70 år sedan.

I en tidigare version av den här texten förekom en felaktig tabell som nu är korrigerad. Texten har anpassats i enlighet med den nya tabellen men slutsatserna förblir oförändrade.

Denna essä bygger på studien "The Refugee Crisis and the Reinvigoration of the Nation State: Does the European Union Have a Common Refugee Policy?", IFN Working Paper nr 1265 (Stockholm: Institutet för Näringslivsforskning). Den som vill fördjupa sig ytterligare och söker källor och referenser till de resonemang som förs hänvisas till denna studie.