

Flyktingkrisen och nationalstatens återkomst

Bör EU ha en gemensam flyktingpolitik?

av Magnus Henrekson, Tino Sanandaji och Özge Öner

En av de mest omdebatterade och fundamentala frågorna inom Europeiska unionen (EU) är vilken grad av federalism som är lämplig och vad som bör beslutas på EU-nivån respektive på nationell nivå i de 28 medlemsländerna.

En av de mest omstridda frågorna utgörs av flyktingpolitiken. Officiellt hävdar såväl de högsta beslutande EU-organen som medlemsländernas regeringar att EU har en gemensam flyktingpolitik, samtidigt som det ofta är de enskilda länderna som har slutordet. De överenskommelser som gjorts och de fördrag som undertecknats lämnar stort handlingsutrymme till de enskilda medlemsländerna, vilket ger länderna möjlighet att reglera flyktinginvandringen och ändå följa internationella avtal. Medlemsländerna har själva ansvar för gränskontrollerna, myndighetsbedömningen av asylansökningarna och de regelverk som avgör vilket ekonomiskt stöd och vilka välfärdstjänster som flyktingarna är berättigade till. Detta innebär att åtaganden som länderna gjort inom ramen för en EU-gemensam flyktingpolitik ofta är av symbolisk natur.

Detta kapitel visar att det 2019 finns så stora och systematiska skillnader i antalet flyktingar som kommer till de olika länderna att det inte är meningsfullt att prata om en gemensam flyktingpolitik. Flyktingpolitik styrs med ett flertal policyverktyg, och eftersom de åtaganden medlemsländerna gjort på EU-nivån i hög grad är frivilliga så bestäms flyktingpolitiken huvudsakligen på nationell nivå. Denna tendens förstärks när det uppstår krislägen som leder till särskilt stora flyktingflöden. Trots att det *de jure* och på symbolisk nivå ofta

talas om ett EU-gemensamt asylsystem menar vi att EU i praktiken saknar en gemensam flyktingpolitik. En viktig fråga vi diskuterar i detta kapitel är därför huruvida flyktingpolitiken bör vara en nationell angelägenhet eller om EU:s roll bör stärkas.

Det är viktigt att i detta sammanhang tydligt skilja mellan olika typer av migration. De bakomliggande faktorerna för migration inom Europa och migration av högkvalificerade individer från icke EU-länder skiljer sig från de bakomliggande faktorerna för flyktingar och asylsökande. Vi fokuserar i denna studie på flyktingar och asylsökande från länder utanför EU.

Flyktingkrisen som inträffade under hösten 2015 tydliggjorde de inneboende svagheter i Europeiska unionen som ett federalt projekt. Krisen pekade också på nationalstatens fortsatta betydelse genom att EU misslyckades med att hantera ökningen av antalet asylsökande inom ramen för en gemensam migrations- och flyktingpolitik fastlagd i Bryssel. Istället började flera enskilda medlemsländer införa gränskontroller genom att hänvisa till den undantagsmöjlighet Schengenavtalet ger när länder upplever ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Det var inte förrän de enskilda medlemsländerna hade stängt sina gränser som EU åter kom att spela en viss roll. Medlemsländerna ges betydande utrymme att själva avgöra Schengenavtalets innebörd och förnya undantaget. Inte minst Sverige, det land som tagit emot i särklass flest flyktingar per capita, har utnyttjat denna möjlighet. Gränskontroll mot andra länder som ingår i Schengensamarbetet infördes i november 2015 och sedan dess har upprepade förlängningar av gränskontrollen genomförts. Detta är ett exempel på hur de avtal som ingåtts i EU ändå ger medlemsländerna utrymme att föra en egen flyktingpolitik.

I nästa avsnitt gör vi mot denna bakgrund en kort genomgång av de viktigaste principerna för EU-samarbetet i frågor som rör migration. I det andra avsnittet presenteras hur den allmänna opinionen ser på flyktingproblematiken. I det tredje avsnittet redogör vi för de internationella avtal som ligger till grund för behandlingen av flyktingar och specifikt för EU:s lagstiftning på asylområdet. Därefter följer ett avsnitt om styrnings- och förvaltningsproblem när mandatet att styra är fördelat på en mängd olika aktörer. I det femte avsnittet

presenteras och analyseras de stora skillnaderna mellan de 28 medlemsstaterna när det kommer till flyktingpolitik, asylmottagande och arbetsmarknadsintegration. I det sjätte avsnittet diskuterar vi motsättningen mellan den federala och den nationella nivån och de risker som hela EU-projektet utsätts för om EU tvingar medlemsländerna att samordna sin flyktingpolitik i en utsträckning som saknar folkligt stöd. Avslutningsvis presenterar vi våra policyrekommendationer beträffande hur EU ska kunna hitta en fungerande balans mellan federalism och nationellt självbestämmande i flyktingpolitiken.

En EU-gemensam flyktingpolitik i teorin och i praktiken

EU är inte en federal stat i formell mening, men icke desto mindre har EU-sammanslutningen gradvis utvecklat ett antal federala drag. EU har överstatliga maktbefogenheter på ett flertal politikområden, inte minst gäller detta den monetära unionen och dess 19 medlemsstater (vilket framgår av Fredrik Anderssons kapitel i denna bok). Unionens beslutsmakt utvidgas gradvis och berör allt oftare vad som tidigare utgjort själva kärnan i de enskilda nationernas eget ansvar – såsom intern säkerhet, visabestämmelser och regelverken kring immigration.

En avgörande skillnad mellan EU och faktiska federala statsbildningar – exempelvis USA, Belgien och Australien – är att EU inte har egna polis-, säkerhets- och försvarsstyrkor med rätt att agera i de enskilda medlemsländerna. Istället måste man förlita sig på att de enskilda medlemsländerna inför, och säkerställer efterlevnaden av, de beslut som tas på EU-nivå. I detta hänseende är EU avsevärt mer decentraliserat än en federal stat.

Fri rörlighet för kapital och arbetskraft tillhör själva fundamentet för EU. Betoningen av fri rörlighet sammanhänger med visionen att skapa en europeisk identitet samt att integrera och harmonisera Europas många länder. Ett betydelsefullt steg för att skapa ett EU med öppna gränser mellan medlemsländerna är Schengenavtalet. Avtalet skrevs under 1985 av fem av de dåvarande tio EG-länderna

(Frankrike, Västtyskland, Nederländerna, Belgien och Luxemburg). Avtalet innebar att alla gränskontroller togs bort mellan dessa länder och att gemensamma visabestämmelser infördes. Efterhand har allt fler länder anslutit sig till Schengenavtalet, så att Schengenområdet vid ingången av 2019 utgjordes av 26 länder: samtliga EU-länder förutom Storbritannien, Irland, Cypern, Bulgarien, Rumänien och Kroatien plus Norge, Island, Schweiz och Lichtenstein. Schengenområdet har en sammanlagd befolkning på mer än 400 miljoner människor och en yta på 4,3 miljoner kvadratkilometer.

Som Niklas Elert, Magnus Henrekson och Mikael Stenkula visat i sin forskning innebar utvidgningen av EU med 11 östeuropeiska länder starkt ökade skillnader mellan medlemsländerna i inkomst och institutionell kvalitet. På grund av avsaknaden av gränskontroller och stränga regler för migration mellan medlemsländerna medförde dessa skillnader omfattande migration från fattigare till rikare EU-länder.

Flyktingar, invandrare och asylsökande är begrepp som ibland används synonymt. För att undvika missförstånd kan det därför vara lämpligt att förklara skillnaderna. Alla asylsökande beviljas inte asyl och det händer att vissa drar tillbaka sin ansökan. Vidare erhåller många icke EU-medborgare uppehållstillstånd via familjeåterförningar, arbetskraftsmigration eller som studerande, istället för via ansökan om asyl. Det är heller inte ovanligt att asylsökande som nekas asyl får uppehållstillstånd via dessa kanaler – särskilt som arbetskraftsinvandrare eller studenter. Dessutom kan asylsökande som ursprungligen nekas asyl få asyl efter att ha fått sitt fall prövat i domstol eller genom en förnyad ansökan. Det tar ofta ett till två år från ansökan om asyl till dess att den som får sin ansökan beviljad registreras som invandrare. Ibland förekommer att amnestier ges till specifika grupper.

I Schengenavtalet fastläggs gemensamma regler för hur asylsökande ska behandlas. Efter flyktingkrisen hösten 2015 försköts tyngdpunkten i debatten i många europeiska länder från internationell solidaritet mot ett större fokus på nationell identitet, vilket reflekteras i ökande nationalistiska strömningar i EU:s medlemsländer. Dessa tendenser stärktes ytterligare när EU misslyckades med att

genomföra effektiva åtgärder för att hantera krisen. Schengenavtalet tillåter enskilda avtalsländer att återinföra gränskontroller ifall ett land upplever ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Om ett sådant nödläge fortgår kan de inre gränskontrollerna förlängas. Dessa undantag syftar till att vara temporära men har utnyttjats brett av ett flertal länder som kontinuerligt förnyat undantagen när de löpt ut. I november 2018 hade sex Schengenländer tidsbegränsade gränskontroller, inklusive Sverige.

Allmän opinion om EU:s roll

EU:s och medlemsländernas politik gällande flyktingfrågor och i viss mån den inre fria rörligheten har blivit allt viktigare politiskt. De opinionsundersökningar som gjorts visar att medlemsländernas medborgare ser en roll både för EU och för de enskilda länderna i migrations- och flyktingpolitiken. Enligt Eurobarometerundersökningen våren 2018 stöder 68 procent av européerna tanken att EU ska ha en gemensam migrationspolitik. Vad gäller irreguljär migration, som exempelvis vid en flyktingkris, anser 38 procent att ytterligare åtgärder bör vidtas på EU-nivå, medan 23 procent anser att sådana åtgärder bör vidtas både på EU-nivå och på nationell nivå. De flesta anser dock att den nationella nivån bör ha den starkaste rollen. Enligt en undersökning 2017 av Pew Research Center ansåg en majoritet av medborgarna i samtliga inkluderade EU-länder (nio länder ingick i studien) att beslut om migration borde tas av den nationella regeringen och inte av EU. Endast 23 procent av de tillfrågade ansåg att migrationsbeslut angående icke-EU-medborgare borde ske i Bryssel medan 74 procent ansåg att dessa beslut borde fattas på nationell nivå.

Den gradvis ökade federaliseringen av EU har utvecklats i frivillig samverkan mellan medlemsländerna, men det har inte saknats skeptiska röster. EU-skepticismen i form av kritik mot EU:s överstatlighet och en önskan om att bevara mer av nationellt självbestämmande har rötter långt tillbaka i tiden. Denna kritik har uttryckts både till vänster och höger på den politiska skalan i stort sett i alla medlemsländer.

Det hittills starkaste uttrycket för EU-skepticismen är utan tvekan briterernas beslut att lämna EU efter en folkomröstning 2016. Men Storbritannien är i gott sällskap. Den andel av EU-medborgarna som enligt Eurobarometern säger sig ha stark tillit till unionen och dess institutioner har fallit kraftigt sedan toppen 2007. År 2007 sade sig 57 procent av de tillfrågade ha stark tillit till EU, men sedan dess har andelen stadigt legat under 50 procent. Skillnaden mellan medlemsländerna är stor: tilliten är högst i Litauen, Portugal och Danmark och lägst i Grekland, Storbritannien och Frankrike. Bland de frågor som de tillfrågade är mest kritiska till märks den gemensamma jordbrukspolitiken, de omfattande arbetsmarknadsregleringarna, och Europeiska centralbankens penningpolitik. Kritiken av dessa områden är dock en västanfläkt jämfört med medborgarnas kritik av EU:s hantering av flyktingmigrationen.

Trots att Sverige tagit emot flest flyktingar per capita av alla EU-länder finns det inte någon stark politisk kraft som driver frågan om ett svenskt EU-utträde. Medan stödet för en mer restriktiv migrationspolitik har ökat kraftigt i Sverige så har även stödet för Europeiska unionen ökat. Trots att EU misslyckats med att genomföra en gemensam migrationspolitik så verkar den svenska befolkningen värdesätta det faktum att den ekonomiska integration som uppnåtts genom EU-medlemskapet har en positiv effekt på tillväxt och jobbskapande, och därmed också på möjligheterna att integrera immigranter. Denna uppfattning bekräftas av preliminära resultat från SVT:s undersökning av 12 000 väljare på valdagen (9 september 2018), där ett antal frågor ställdes. Vad gäller förslaget att Sverige skulle "acceptera färre flyktingar" svarade 26 procent att det var ett dåligt förslag, 52 procent att det var ett bra förslag, medan resterade 22 procent inte ansåg sig kunna ta ställning. Två tredjedelar av dem som uttryckte en åsikt ansåg således att Sverige borde ta emot färre flyktingar. Samtidigt ansåg 69 procent av de tillfrågade att det var en dålig idé att Sverige skulle lämna EU, medan endast 15 procent ansåg att det var en bra idé. Det är uppenbart att det finns ett starkt stöd bland Sveriges väljare för ett fortsatt EU-medlemskap, medan många väljare föredrar en mer restriktiv flyktingpolitik.

Flyktingfrågan är i särklass mest kontroversiell och därmed också den fråga som allra mest ökar risken för att EU allvarligt ska försvagas och i förlängningen till och med falla sönder. Enligt ett pressmeddelande från EU-kommissionen, som sammanfattar resultaten från Eurobarometern våren 2018, så rankade EU-medborgarna immigrationen som den största utmaningen för EU; terrorism rankades på andra plats. Medan 65 procent av medborgarna är positiva till invandring från andra medlemsländer är endast 41 procent positiva till invandring från länder utanför EU. Undersökningar som specifikt frågar huruvida flyktinginvandringen bör minska finner ett ännu större stöd för detta.

Problematiken kring en EU-gemensam flyktingpolitik kan åskådliggöras av resonemangen som förs angående eurozonen. Diskussionen kring euron har bland ekonomer fokuserat på huruvida Europa är ett optimalt valutaområde. Många menar att den ekonomiska strukturen i de länder och regioner som ingår i eurozonen inte är tillräckligt lika för att det ska vara lämpligt att ha en gemensam valuta i ett så stort område. När det gäller frågan om en gemensam flyktingpolitik kan man därmed fråga sig om medlemsländerna är tillräckligt likartade – inte bara i ekonomiskt hänseende utan även i religion, kultur, sociala normer och utbildning – för att det ska vara meningsfullt att ha en gemensam flyktingpolitik.

Flera av de problem som har uppstått till följd av flyktingkrisen och som sedan behöver lösas av ett enskilt land har skiftats nedåt från den nationella och regionala nivån till den lokala och kommunala nivån. På denna nivå saknas ofta de kompetenser, ekonomiska resurser och institutioner som krävs för att framgångsrikt hantera långvariga och komplexa integrationsprocesser. Att det i allt väsentligt avgörs på lokal nivå i vad mån ett land lyckas integrera mottagna flyktingar är ett tillräckligt skäl för att vara skeptisk till tanken på en EU-gemensam flyktingpolitik.

Med detta sagt bör man inte glömma bort att en del viktiga saker ändå uppnåtts vad gäller en EU-gemensam migrationspolitik. Här kan särskilt nämnas etableringen av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) och en överenskommelse om att övervaka EU:s gräns mot Turkiet. Dessa EU-gemensamma åtgärder blir särskilt

viktiga i en tid när medlemsländerna inte lyckats komma överens om hur man gemensamt bäst hanterar flyktingfrågan.

Asyllagstiftningen i Europeiska unionen

När den Europeiska ekonomiska gemenskapen etablerades på 1950-talet skapade de dåvarande sex medlemsländerna en separat rättsordning som skulle vara bindande för dem själva, för alla eventuellt tillkommande medlemmar i framtiden, deras medborgare och nationella domstolar. Avgörande för att detta ska fungera är ett effektivt samspel mellan EU-lagstiftningen och nationell lagstiftning. För att lagstiftning antagen på EU-nivå ska få full verkan i medlemsländerna krävs att den erkänns fullt ut och bejakas av de nationella rättssystemen. Detta underlättas av att rättsakter stiftade på EU-nivå har företräde framför alla former av rättsakter stiftade på nationell nivå, inklusive grundlag. Nationella regeringar och myndigheter blir därmed skyldiga att implementera all EU-beslutad lagstiftning i den nationella lagstiftningen. Hur ser det då ut med implementeringen på asylsidan?

Som ett svar på frågan kommer vi nu att kortfattat redogöra för den legala bakgrunden till EU:s asyllagstiftning och för de juridiska ansträngningar som EU genomfört fram till början av 2019 som ett svar på de kraftigt ökade flyktingströmmarna. Detta är nödvändigt för att förstå varför det är så stora skillnader mellan medlemsländerna i flyktingmottagande och asylansökningar, trots att länderna lyder under samma juridiska regelverk.

Genevekonventionen (formellt 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning) från 1951 är det första internationella avtal som reglerar staters skyldigheter gentemot flyktingar. År 1967 utvidgades konventionen genom ett tilläggsprotokoll, New York-protokollet, så att den inte längre var begränsad till flyktingar från Europa och tidsperioden före 1951. Konventionen i ursprunglig form definierar en flykting som:

den som till följd av händelser, som inträffat före den 1 januari 1951, och i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på

grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd eller den som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit.

Denna flyktingdefinition eller snarare detta allmängiltiga erkännande av en individs flyktingstatus innebär dock inte att denna individ i praktiken erhåller flyktingstatus med därtill hörande rättigheter. I själva verket finns det stort utrymme för tolkningar att glida isär. Eftersom verkningsfulla mekanismer för att garantera efterlevnad saknas blir skillnaderna mellan länder i praktiken stora i bedömningen av en asylansökan. Trots de stora skillnaderna i flyktingströmmarna till olika länder är det sällan dessa skillnader i bedömningen uppmärksammas i den offentliga debatten. Detta har gjort att många verkar tro att enskilda länder har små möjligheter att själva påverka huruvida en migrant ska tillerkännas flyktingstatus.

De juridiska rekvisiten för att någon ska definieras som flykting har förändrats avsevärt över tid. Från början inrättades konventionen för att hantera de stora flyktingströmmarna inom Europa åren efter andra världskrigets slut. Tilläggsprotokollet från 1967 utvidgade tillämpligheten till tiden efter 1950 och till hela världen. Det är endast ett fåtal länder som inte accepterat denna utvidgade tillämpning. Ett av dessa länder är Turkiet, vilket gör att landet har rätt att slussa flyktingar och asylsökande vidare till andra länder.

Den juridiska definitionen av vem som är en flykting bygger på vilka skälen är för att söka asyl. De två viktigaste skälen är en välgrundad fruktan om förföljelse och att det inte är möjligt (eller personen är ovillig) att återvända till det land där personen är medborgare (eller är bosatt). Eftersom fruktan är subjektiv menar FN:s flyktingorgan UNHCR att den asylsökandes uppgivna subjektiva känsla av fruktan ska vara vägledande i myndigheters beslut

huruvida asyl ska beviljas. Mot detta står den linje som lyfts fram i den juridiska litteraturen att begreppet ”välgrundad” anger att ett objektivet mått – ett mått som inte ger utrymme för den asylsökandes självrapporterade känslotillstånd – skall tillämpas för att avgöra om en person ska erhålla flyktingstatus. Här är dock problemet att det är och kommer att förbli omöjligt att hitta ett mått som entydigt och oberoende av den asylsökandes självrapporterade mentala tillstånd kan användas för att avgöra om det finns grund för asyl. Detta hindrar givetvis inte juridiska bedömningar från att göras utan innebär bara att det finns stort utrymme för variationer i bedömningarna över tid och mellan länder.

Trots att kränkningar av mänskliga rättigheter är av stor betydelse för bedömningen av flyktingstatus, så betyder inte detta att varje sådan kränkning automatiskt ger rätt till asyl. Kränkningen måste vara så grov att den kan betecknas som förföljelse. Genevekonventionen anger följande fem huvudskäl till att en person ska kunna ges flyktingstatus: förföljelse på grund av (i) ras, (ii) religion, (iii) nationalitet, (iv) medlemskap i en viss samhällsgrupp och (v) politisk åskådning.

Vid första anblick må dessa skäl förefalla entydiga, men i praktiken är utrymmet stort för olika uppfattningar om hur skälen ska tolkas och vilken grad av förföljelse som krävs för att det ska anses tillräckligt. Exempelvis nämns inte sexuell läggning explicit som ett skäl, men ”medlemskap i en samhällelig grupp” bedöms i vissa fall inbegripa homosexualitet när detta anförs som flyktingskäl av individer från länder där homosexualitet är kriminaliserad. I Sverige erkänns sexuell läggning som skyddsgrund i utlänningslagen sedan 2005, så kallade hbtq-flyktingar. Dock kvarstår kravet att den person som hävdar sig vara förföljd på grund av sin sexuella läggning ska kunna bevisa att fruktan för förföljelse är välgrundad. Utfallet måste avgöras genom en myndighetsbedömning och i många fall bedöms skälen som otillräckliga. Mot detta har FN:s flyktingorgan UNHCR hävdade att under en massutvandring, såsom den som inträffade i Kosovo eller i området kring de stora sjöarna i Afrika, är det inte alltid möjligt att göra individuella bedömningar. Under sådana omständigheter, särskilt i de fall då civila flyr av likartade skäl, kan

det vara lämpligt att besluta om att ge hela grupper flyktingstatus. Detta innebär att varje individ i den aktuella gruppen ges flyktingstatus *prima facie*, det vill säga i avsaknad av bevis för motsatsen.

De kriterier som används i EU-lagstiftningen för att avgöra en persons flyktingstatus är i princip desamma som de som anges i Genèvekonventionen. Sedan 1999 har stora ansträngningar gjorts för att lägga fast ett EU-gemensamt asylsystem (Common European Asylum System, CEAS). Under åren 1999–2005 togs en serie beslut med syfte att harmonisera minimikraven för att ges flyktingstatus. Likaså inrättades Europeiska flyktingfonden för att underlätta för EU-länderna att ta emot asylsökande och flyktingar och att därigenom verka för en gemensam solidarisk politik mellan EU:s medlemsländer och att bidra till uppbyggnaden av ett gemensamt asylsystem. År 2001 antog EU direktivet om tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer, vilket syftar till att möjliggöra ett EU-gemensamt agerande i sådana situationer. Familjeåterföreningsdirektivet har också gjorts tillämpligt för flyktingar. Det nuvarande kvalifikationsdirektivet från 2011 har till syfte att:

- Klargöra grunderna för att bevilja och ta tillbaka internationellt skydd.
- Reglera kriterierna för när en person ska exkluderas från rätten till skydd och när en person inte längre ska anses ha flyktingstatus.
- Underlätta för de som erhållit asyl att få tillgång till resurser som underlättar integrationen i mottagarlandet och bättre beakta de praktiska svårigheter som möter flyktingarna i mottagarlandet.
- Säkerställa att barnets bästa liksom genusrelaterade aspekter beaktas på bästa möjliga sätt såväl vid utvärderingen av asylansökningar som efter att asyl har beviljats.

För att ytterligare stärka och harmonisera CEAS-reglerna presenterade EU-kommissionen ett förslag till nya kvalifikationsregler i juli 2016. Dessa täcker tre nya aspekter. De ska:

- säkerställa att skydd endast ges för så lång tid som krävs för att undvika förföljelse eller allvarlig skada utan att möjligheterna till integration försvåras;
- försvåra för personer som fått asyl i ett EU-land att flytta vidare till annat medlemsland;
- ytterligare harmonisera kriterierna för flyktingstatus och vilka sociala rättigheter som ett positivt asylbeslut ger.

På EU-kommissionens officiella webbplats om det gemensamma europeiska asylsystemet (CEAS) anförs följande:

Asyl får inte vara ett lotteri. EU:s medlemsländer är gemensamt ansvariga för att välkomna asylsökande på ett värdigt sätt, att säkerställa att de behandlas rättvist och att deras fall utvärderas enligt gemensamma kriterier så att utfallet blir likartat oavsett i vilket medlemsland ansökan om asyl görs.

Dublinförordningen avgör vilket medlemsland i EU som är ansvarigt för att utvärdera en ansökan om asyl enligt Genèvekonventionen och EU:s kvalifikationsdirektiv från 2011. Samtliga medlemsländer förutom Danmark har åtagit sig att följa Dublinförordningen. I juli 2017 beslutade EU-domstolen att Dublinförordningen fortsatt är i kraft, vilket ger enskilda EU-länder rätt att återsända migranter till det första EU-land som de kom till.

Att alla medlemsländer har förbundit sig att följa Genèvekonventionen och de EU-direktiv som rör asylmigration bevisar således vare sig att det finns en gemensam flyktingpolitik i dag eller att ett en gemensam flyktingpolitik skulle vara önskvärd i framtiden. Det juridiska utrymme som finns för att bedöma om en person ska anses kvalificerad för flyktingstatus, länders möjlighet att kontrollera gränser och försvåra för flyktingar att ta sig dit rent fysiskt för att söka asyl samt ekonomiska styrinstrument gör att flyktingpolitiken *de facto* avgörs nationellt, och att länder ser fördelar med detta. När flyktingar väl fått asyl involveras också flera politiska beslutsnivåer, som vi kommer att se i nästa avsnitt.

Spänningar mellan styrnivåer

Begreppet *multi-level governance* utvecklades i början av 1990-talet inom ramen för studier i statsvetenskap och offentlig förvaltning om europeisk integration. Många förvaltningsproblem härrör från det faktum att mandatet att styra och kontrollera är både hierarkiskt fördelat och fördelat på en mängd olika aktörer från flera olika nivåer i hierarkin: den federala (EU), nationella, regionala och lokala/kommunala nivån, i regel med flera samverkande aktörer på varje nivå. Ett arketypiskt exempel på detta är hanteringen av flyktingmigration och den efterföljande integrationen. Trots att EU förväntas ha en gemensam flyktingpolitik har det inte fastställts på EU-nivå hur beslut och åtgärder ska koordineras på de olika beslutsnivåerna. Istället förväntas varje medlemsland lösa de komplexa problem som uppstår på det sätt de själva finner bäst. På grund av att det saknats en gemensam strategi har de senaste årens flyktingkris skapat politiska styrnings- och kontrollproblem i medlemsländerna.

I en OECD-rapport från 2018 analyseras särskilt de utmaningar som härrör från skillnader mellan EU:s medlemsländer i deras interna organisation och samordning mellan olika styrnivåer. Studien påvisar stora skillnader mellan medlemsländerna gällande var i landet flyktingarna placeras och hur olika integrationsåtgärder implementeras. Det kan därför vara värt att kortfattat beskriva några av de viktigaste problem som skapats av *multi-level governance* till följd av flyktingkrisen.

OECD-studien finner att 80 procent av de 72 tillfrågade städerna spridda över hela Europa hävdar att ”det brister i koordination mellan de olika politiska beslutsnivåerna vad gäller integrationen av migranter”. Två tredjedelar av respondenterna anger att problemet är särskilt allvarligt för flyktingar och asylsökande. En överväldigande majoritet av de städer som medverkar i undersökningen hävdar att det finns ett stort informationsgap. I OECD-rapporten föreslås att en lösning för att avhjälpa detta problem vore att ta fram ”institutionella kartor”, där det klargörs vilken beslutsnivå inom landet som har ansvar för tillgången till en viss tjänst och som har makten och ansvaret för att implementera en viss integrationsåtgärd.

Sådana ”institutionella kartor” skulle dock se olika ut i de olika medlemsländerna på grund av de stora länderskillnaderna i såväl ansvar som befogenheter på den lokala politiska nivån.

I OECD-studien påpekas att ansvaret för migranter och flyktingar på den lokala politiska nivån berör flera områden:

- att matcha migranternas utbildning och kompetenser till lokalsamhällets behov och arbetskraftsefterfrågan;
- säkerställa tillgången till adekvat boende;
- ge tillgång till de sociala tjänster som erfordras för social inkludering;
- erbjuda möjligheter till utbildning och kompetensutveckling så att segregation och utanförskap motverkas.

Implementeringen av dessa åtgärder är långt ifrån oproblematis. Ibland kommer olika mål i konflikt med varandra. Detta har blivit särskilt påtagligt i de medlemsländer som under de senaste åren tagit emot allra flest flyktinginvandrare. Av medlemsländerna ligger Sverige här i topp och kan tjänstgöra som det tydligaste exemplet på mållkonflikt mellan behovet av att matcha samman migranter med jobb­möjligheter och samtidigt kunna erbjuda lämpliga bostäder. Problemet är särskilt stort i Sverige på grund av ett starkt negativt samband mellan tillgång på bostäder och efterfrågan på arbetskraft, såväl lokalt som regionalt. I kommuner med svag befolkningsutveckling och ett sviktande näringsliv är tillgången på bostäder god medan arbetslösheten är hög. I praktiken har – som visas i Özge Öners studier tillsammans med Alessandra Faggian respektive Johan Wennström från 2018 – den svenska regeringen prioriterat att flyktingarna ska få ”tak över huvudet”, medan målet att flyktingarna ska ha goda jobbchanser i stort sett ignorerats. I själva verket har en hög andel av flyktingarna placerats i glesbygdskommuner; denna tendens förstärktes ytterligare under 2010-talets ökade flyktingvåg.

På grund av den kraftiga ökningen av antalet flyktingar som kommit till Sverige och som sökt och beviljats asyl har det blivit omöjligt att samtidigt erbjuda både lämpliga bostäder och tillgång till jobb. Detta är i slutet av 2010-talet att se som ett allvarligt hinder för en

lyckad integration. Problemet kan förväntas växa ytterligare i det medellånga perspektivet med tanke på att det genomsnittliga årliga antalet personer som fått asyl i Sverige under perioden 2006–2017 motsvarar drygt en halv procent av befolkningen. Det årliga inflödet kan enligt Migrationsverket dessutom förväntas ligga kvar på den nivån under överskådlig tid till följd av den anhöriginvandring som följer.

Ytterligare en fråga relaterad till problemet med *multi-level governance* gäller finansieringen. Ett starkt ökat inflöde av migranter och asylsökande leder till att systemet för att tillhandahålla lokala sociala tjänster blir finansiellt överbelastat. Exemplet Sverige visar att kommuner med svag ekonomi tenderar att vara mer benägna att ta emot flyktingar. Ett skäl kan vara att de gör det i hopp om att det kommer att bli lönsamt på längre sikt när flyktingarna blivit självförsörjande skattebetalare. Ett annat skäl är mer kortsiktigt: stödet från den nationella nivån under de första åren är så pass stort att det stärker kommunens ekonomi på kort sikt.

Det finns dock få belägg från studier av Sverige att de flyktingar som blev placerade i kommuner med en sjunkande inhemsk befolkning och som sedan lyckas bli självförsörjande stannar kvar i den kommunen. Tvärtom, immigranter med goda arbetsmarknadsutsikter söker sig vidare till arbetsmarknader där chansen att få bättre jobb är större. Sett till EU som helhet varierar det kortsiktiga stöd som kommunerna får från den centrala regeringen för att ta emot flyktingar kraftigt mellan EU:s medlemsländer både vad gäller storlek och varaktighet. Det finns i slutet av 2010-talet inget överstatligt system för att fördela flyktingar inom EU, och det är rentav svårt att hantera spänningar inom länder mellan nationell och lokal nivå.

Skilda världar: länderskillnader i flyktingströmmar och utfall

Inom EU har många politiska områden harmoniserats och en gemensam europeisk migrationspolitik är något som unionen länge har eftersträvat. Både den Europeiska kommissionen och flertalet natio-

nella regeringar hänvisar ofta i den politiska retoriken till vad som beskrivs som en gemensam migrations- och flyktingpolitik omfattande samtliga medlemsstater. Men i slutet av 2010-talet bestäms flyktingpolitiken framför allt på nationell nivå, även om EU har haft en viktig roll i frågan om Dublinförordningen och gällande kontrollen av de yttre gränserna. Det finns därmed en stor variation mellan de 28 medlemsstaterna när det kommer till flyktingpolitik, nettomigration och utfall. Dessa skillnader härrör delvis från skillnader i ekonomisk utveckling mellan södra, östra och norra Europa, men det finns även stora skillnader mellan de rikare medlemsstaterna. Exempelvis har några av de rikare EU-länderna, framför allt Sverige och Tyskland, tagit emot många flyktingar medan andra, såsom Storbritannien och Irland, har tagit emot relativt få.

EU:s statistikmyndighet Eurostat sammanställer uppgifter om invandring i allmänhet och flyktingmigration i synnerhet. Eurostat definierar invandring som "att inrätta sin huvudbostad" i en EU-medlemsstat under minst 12 månader. Nettomigration definieras som skillnaden mellan antalet invandrare (personer som erhåller asyl eller uppehållstillstånd) och antalet utvandrare. Uppgifter om asylsökande för större delen av EU samlas in och publiceras sedan 1985 och omfattande uppgifter för nästan alla medlemsstater är tillgängliga från 1990. Vidare publicerar Eurostat uppgifter om sysselsättningsgraden för migranter med olika bakgrund. Här redovisar vi statistik för icke-europeiska immigranter. Det bör noteras att icke-europeiska immigranter inte är synonymt med asylsökande, eftersom många invandrare från länder utanför Europa inte är flyktingar. Sysselsättningsgraden hos icke-europeiska immigranter visar även på att det finns stora skillnader i EU-ländernas förmåga att absorbera icke-europeiska invandrare på den nationella arbetsmarknaden.

Andelen godkända asylansökningar varierar vanligtvis mellan 40 och 85 procent, men det kan växla betydligt mer mellan länder, över tid och beroende på vilket land asylsökande kommer ifrån (se *Tabell 1*). Under 2010-talet har andelen som beviljats asyl varit högre än tidigare. Detta kan delvis förklaras av att en högre andel asylsökande kommit från Syrien och att andelen ensamkommande barn varit högre, vilka beviljas asyl i högre grad.

Flyktningmottagandet varierar kraftigt mellan länder och över tid. Förklaringarna till dessa variationer är komplexa och drivs av många bakomliggande faktorer; även konjunkturella faktorer kan spela in. Konfliktperioder – såsom krig i Irak och Syrien – ger upphov till en större andel flyktingar till Europa. Det som lockar invandrare skiljer sig mycket mellan EU:s medlemsländer: geografiskt läge, välfärdsrättigheter, hur lätt det är att bli beviljad familjeåterförening, hur stora kraven är för att erhålla flyktingstatus och vilken beredvillighet att välkomna flyktingar länderna själva signalerar. Detta leder till kraftigare flyktingströmmar till vissa länder och till länderskillnader i andelen beviljade asylansökningar.

Eftersom de enskilda medlemsländerna har undertecknat internationella överenskommelser som förpliktigar dem att bevilja flyktingsskydd under vissa specifika förutsättningar har de dock inte fullständig kontroll över antalet flyktingar som de släpper in. Rätten att beviljas flyktingstatus gäller däremot endast asylsökande som tar sig in i någon av medlemsstaterna. Detta gör att EU-länderna i praktiken reglerar flyktinginflödet genom gränskontroller som gör det svårt för asylsökande att ta sig in i något EU-land.

Alla medlemsländer har undertecknat i stort sett likalydande internationella överenskommelser, men det finns stort utrymme för att inom ramen för rådande avtal reglera flyktinginflödet. Det kan synas märkligt att variationerna är så stora i flödet av asylsökande givet att samtliga medlemsländer har förbundit sig att följa samma avtal. De internationella avtalen ger asylsökande vissa bestämda rättigheter, men ger de enskilda länderna rätten att reglera inflödet av flyktingar. Som nämnts ovan är en avgörande orsak att rätten att söka asyl endast gäller den migrant som lyckas ta sig till landet samtidigt som det inte finns någon skyldighet för ett land att bevilja migranten inresevisum. Eftersom de enskilda länderna har rätt att tillämpa stränga gräns- och ID-kontroller kan de därigenom reglera inflödet av flyktingar. Detta gör det relativt lätt för mer avlägset belägna länder som Storbritannien och Norge att reglera flyktinginvandringen.

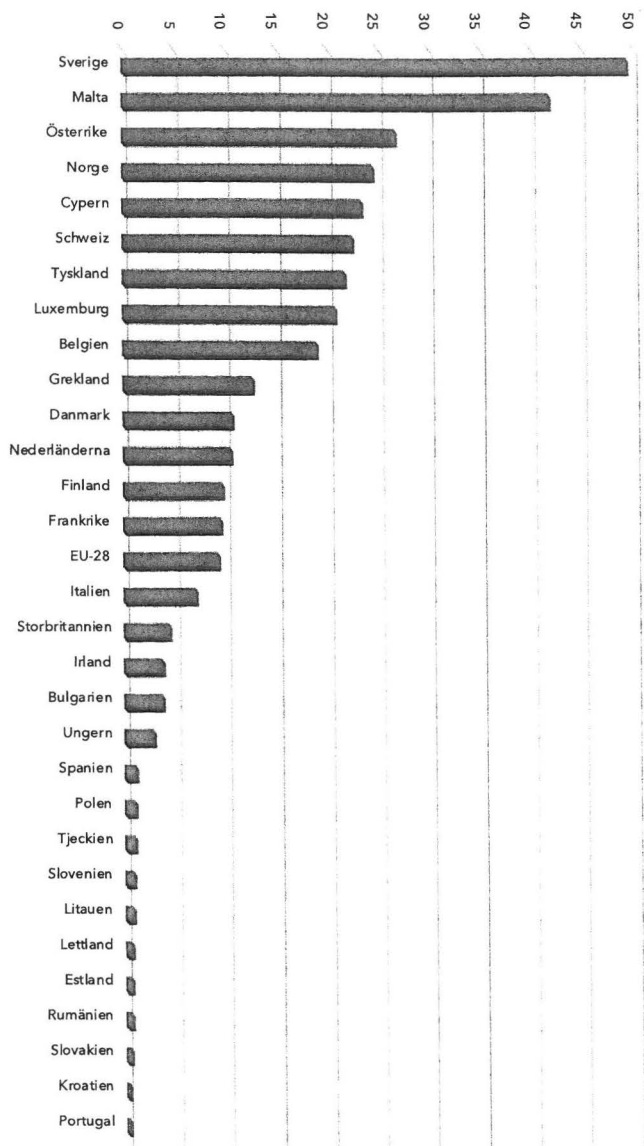
Medlemsstater kan också göra sig mindre attraktiva som asylland genom stränga villkor på centrala områden för att beviljas asyl. Detta

kan göras 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. Sådana njudda villkor anses av många väljare strida mot den moraliska grunden i asylrätten, vilket gör att graden av generositet blir en omtvistad politisk fråga där utfallet blir starkt beroende av valmanskårens politiska preferenser och vilka partier som har makten. Både generösa och mindre attraktiva villkor är dock möjliga inom ramen för gällande internationella avtal.

Länder har också möjlighet att endast bevilja temporära uppehållstillstånd för de flyktingar som lyckas ta sig till landet och ha strikta regler för familjeåterförening. Eftersom det är svårt och dyrt att ta sig till Europa kan det 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. De som väljer att försöka och lyckas ta sig över gränsen till ett EU-land och söka asyl har rättigheter garanterade av avtal, men även här finns ett betydande utrymme till bedömning för det mottagande landet av den asylsökandes skyddsbehov, vilket i praktiken får stor betydelse för hur stor andel av asylansökningarna som beviljas.

Att vi observerar så stora variationer mellan länderna visar således inte att dessa bryter mot avtalen, utan att stora delar av allmänheten saknar insikt om det utomordentligt stora tolknings- och handlingsutrymme nationalstaterna ges inom ramen för de internationella avtalen. Till detta kommer betydelsen av ekonomiska och geografiska skillnader. Det faktum att flyktingpolitik också varierat över tid visar dock att huvudförklaringen till de skillnader som kan observeras härrör från den valda politiken i respektive nationalstat.

Andelen beviljade asylansökningar bland de personer som lyckas ta sig till landet är inte helt godtyckligt, men handlingsutrymmet för enskilda länder är stort inom ramen för de internationella överenskommelserna. Skillnaderna i ländernas flyktingmottagande är anmärkningsvärt stora, vilket tyder på att det *de facto* inte finns någon enhetlig EU-politik på flyktingområdet. *Figur 1* visar antalet personer som beviljats asyl per tusen invånare i de 28 EU-länderna plus Norge och Schweiz mellan 2006 och 2017. Länderna har rangordnats med



FIGUR 1. GENOMSNITTLIGT ANTAL ÅRLIGEN BEVILJADE ASYLANSÖKNINGAR PER TUSEN INVÅNARE, 2006-2017.

avseende på antalet personer som beviljats asyl i förhållande till den egna befolkningen. Skillnaderna i denna dimension är utomordentligt stora. Sverige, som är det land som beviljat flest människor asyl i förhållande till den egna befolkningen, har en beviljandenivå som är 163 gånger högre än Portugal, som har den lägsta beviljandegraden. Vi har här valt perioden 2006 till 2017 för att få tillgång till så fullständiga data som möjligt, men resultaten är likartade om vi utsträcker tidsperioden bakåt till 1980-talet.

Rika välfärdstater, 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 stora antalet asylsökande av den geografiska närheten till krisområden. De länder som tar emot lägst antal flyktingar per capita är antingen öst- eller sydeuropeiska länder. Faktum är att alla östeuropeiska länder ligger under EU-genomsnittet – inklusive relativt rika länder, såsom Estland och Slovenien. Det finns också en stor variation bland de rika västeuropeiska länderna; Storbritannien, Frankrike, Irland och Finland tar emot relativt få flyktingar trots att de varken är östeuropeiska eller låginkomstländer.

De låga siffrorna för södra Europa är intressanta då sydeuropeiska medelhavsländer, såsom Portugal och Spanien, på grund av sin geografiska närhet är lättare för asylsökande att ta sig till än Skandinavien och Tyskland. Faktum är att även Östeuropa är mer lättillgängligt för asylsökande än Nordeuropa. De ekonomiska förhållandena i dessa länder är 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.

Storbritannien är ett av de västeuropeiska länder som tar emot få flyktingar. Antalet asylsökande som sökte sig till landet var inte särskilt stort ens under flyktingkrisen 2015. Det faktum att migrationspolitiken trots detta var en viktig orsak till Brexit-beslutet tyder på missnöje till följd av den stora invandringen från Östeuropa (se kapitel av Forslid och Nyberg i denna bok).

Skillnaderna mellan medlemsländerna i flyktingströmmarna är dock anmärkningsvärt stora även när Östeuropa exkluderas – betyd-

ligt större än vad som kan förväntas utifrån länderskillnader i inkomstnivå. BNP per capita är ungefär tre gånger högre i det rikaste EU-landet jämfört med det fattigaste, medan det land som beviljat flest flyktingar asyl relativt sin befolkning har en beviljandegrad som är 163 gånger högre än i landet med lägst beviljandegrad. Bland de stora EU-länderna är skillnaderna också betydande: Tysklands beviljandegrad är dubbelt så hög som Frankrikes, tre gånger högre än Italiens, fem gånger högre än Storbritanniens och 19 gånger högre än Spaniens. Med tanke på dessa stora skillnader är det föga förvånande att det inte varit möjligt för EU:s medlemsländer att fram till 2019 kunna enas om en gemensam flyktingpolitik.

Det finns även variationer över tid i enskilda länders benägenhet att ta emot flyktingar. Ett exempel är Danmark som brukade ta emot många flyktingar, men som under 2010-talet stramat åt sin flyktingpolitik och minskat sitt mottagande. Det är värt att notera att några av de länder som brukade ha den mest generösa flyktingpolitiken, såsom Danmark och Österrike, 2019 tillhör de länder som lagt om sin flyktingpolitik mest i restriktiv riktning. Däremot är det få länder som gått i motsatt riktning. Det mest anmärkningsvärda undantaget är Tyskland, som ökade sin andel av det totala antalet beviljade asylansökningar i EU från 12 procent 2007 till 54 procent 2017. Efter 2017 har även Tysklands flyktingpolitik blivit mer restriktiv. Å andra sidan har Spanien efter ett regeringsskifte 2018 gjort flyktingpolitiken mindre restriktiv. Dessa skillnader och förskjutningar i flyktingpolitiken illustrerar betydelsen av hur det nationella stämningläget påverkar politikens inriktning.

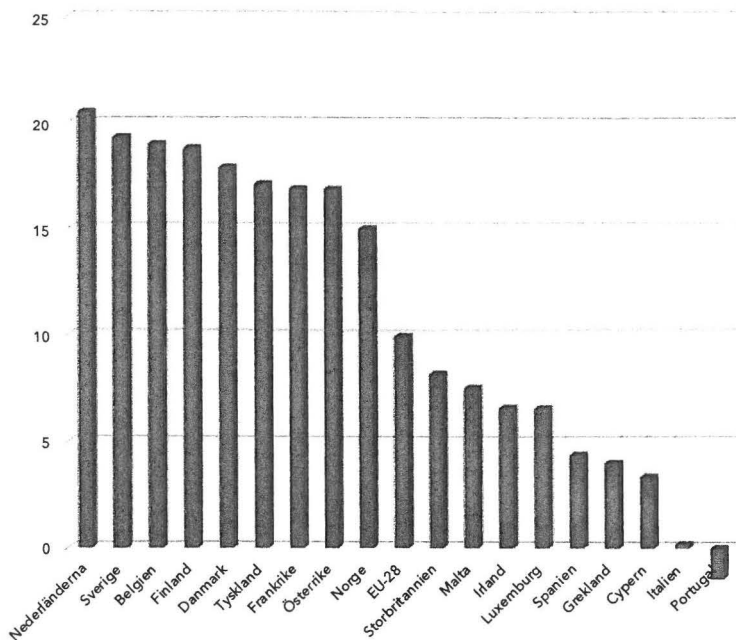
För de flesta länder blir resultaten likartade när istället antalet beviljade asylansökningar i förhållande till befolkningen jämförs. Det finns dock undantag; detta gäller särskilt Ungern, som tog emot många ansökningar men avslog de flesta. På ena extreman finns Tyskland och Sverige där drygt 86 respektive 82 procent av asylansökningarna beviljades mellan 2006 och 2017 jämfört med den andra extreman Ungern där knappt 10 procent beviljades. Det är viktigt att observera att denna procentandel inte exakt motsvarar andelen sökande som beviljas asyl, eftersom det finns ett tidsglapp från den tidpunkt när ansökan gjordes till dess att asyl beviljades samt att

vissa individer väljer att överklaga avslag. Sett över längre perioder ger dock kvoten mellan antalet beviljade asylansökningar och antalet ansökningar en god uppskattning av hur stor andel som beviljas asyl. Skillnaderna i beviljandegrad bland EU:s medlemsländer är stora, och de länder som har en hög beviljandegrad tenderar också att vara de som tar emot flest asylsökande. Klyftan mellan EU-länderna är ännu större när man jämför antalet som beviljats asyl än när man jämför antalet asylsökande i förhållande till landets befolkning.

Ur *Tabell 1* framgår att rikare länder och länder med en större offentlig sektor har en generösare 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 flyktingar tenderar att ha avsevärt lägre sysselsättningsgrad än den inhemska befolkningen. I arbetsmarknadsstatistiken registreras i princip alltid en persons födelseland, medan skälet till migrationen inte alltid registreras. Många immigranter från icke EU-länder är inte flyktingar. Vissa är arbetskraftsmigranter från länder som Kina, Indien och länder som tidigare var en del av Sovjetunionen.

Det är alltså möjligt att redovisa sysselsättningsgapet mellan den inhemska befolkningen och immigranter från länder utanför EU för samtliga länder 2017, medan sysselsättningsgapet för flyktingar bara kan redovisas för vissa länder (med några års eftersläpning). I *Figur 2* presenteras detta sysselsättningsgap för västeuropeiska länder. Vi kan återigen se att sannolikheten att vara sysselsatt är lägre för invandrare som inte kommer från EU-länder än för den inhemska befolkningen. Detta gäller för samtliga västeuropeiska länder förutom Portugal. Skälen för dessa sysselsättningsgap är komplexa men kan delvis förklaras av immigranternas bakgrund och kompetens. Medan skillnaderna blir mindre när man beaktar skillnader i utbildning, ursprungsland och andra observerbara faktorer så är EU långt ifrån homogent när det kommer till hur väl immigranter från länder utanför EU lyckas komma in på arbetsmarknaden i det land de invandrar till.

De stora och bestående skillnaderna i flyktingpolitiken, även bland länder på ungefär samma genomsnittliga inkomstnivå och



FIGUR 2. SYSSELSÄTTNINGSGAPET I VÄSTEUROPA MELLAN DEN INHEMSKA BEFOLKNINGEN OCH IMMIGRANTER FRÅN LÄNDER UTANFÖR EU I ÅLDRARNA 20-64, ÅR 2017 (PROCENTANDELAR).

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

med likartade förutsättningar i övrigt, härrör med största sannolikhet från andra bakomliggande skillnader i kultur, ideologi, politik och institutioner. De försök som gjorts av länder med en generösare flyktingpolitik, som Tyskland och Sverige, att övertyga de mer restriktiva länderna att öka sitt flyktingmottagande har hittills inte lyckats och har bidragit till ökade spänningar bland EU:s medlemsländer.

TABELL 1. ASYLANSÖKNINGAR, BEVILJANDEGRAD, PER CAPITA-INKOMST OCH SYSSELSÄTTNINGSGAP FÖR ICKE-EU-MIGRANTER OCH FLYKTINGAR I OLIKA EUROPEISKA LÄNDER.

	Asylsökande relativt befolkningen*	Beviljade asylansökningar*	Andel beviljade ansökningar, %	BNP per capita (2006-2017)‡	Offentliga utgifter, % av BNP#	Sysselsättningsgap, icke EU-28 (2017)†	Sysselsättningsgap, flyktingar (2014)†
Sverige	60,0	49,4	82,3	33 600	50,6	19,3	25,2
Malta	49,8	41,8	83,9	23 000	40,8	7,6	i.u.
Österrike	35,2	26,7	75,9	34 400	51,1	16,9	15,4
Norge	27,0	24,5	90,7	46 300	45,0	15,0	21,6
Cypern	45,6	23,4	51,3	24 800	40,9	3,4	i.u.
Schweiz	31,3	22,5	71,9	43 100	30,2	i.u.	6,5
Tyskland	25,1	21,7	86,5	32 600	44,6	17,1	20,2
Luxemburg	30,9	20,8	67,3	70 100	42,0	6,6	i.u.
Belgien	24,4	19,0	77,9	31 800	52,9	19,0	23,8
Grekland	22,1	12,7	57,5	21 200	51,9	4,0	i.u.
Danmark	13,9	10,7	77,0	33 900	54,1	17,9	i.u.
Nederländerna	13,0	10,6	81,5	35 600	45,3	20,5	i.u.
Finland	13,2	9,7	73,5	30 700	53,8	18,8	27,7
Frankrike	10,9	9,5	87,2	28 700	55,9	16,9	13,6
EU-28	12,2	9,3	76,2	26 800	47,4	10,0	i.u.
Italien	9,5	7,1	74,7	27 200	49,5	0,2	-1,5
Storbritannien	5,9	4,5	76,3	29 100	43,7	8,2	25,1
Irland	6,5	3,8	58,5	39 900	39,3	6,6	i.u.
Bulgarien	9,2	3,8	41,3	12 000	36,9	6,7	i.u.
Ungern	29,2	2,9	9,9	17 600	49,1	1,6	i.u.
Spanien	2,2	1,1	50,0	25 500	43,4	4,4	20,5

Polen	2,8	1,1	39,3	16 900	43,2	-2,1	i.u.
Tjeckien	1,5	1,0	66,7	22 700	41,9	-0,9	i.u.
Slovenien	2,9	0,9	31,0	22 600	47,7	5,4	-4,6
Litauen	1,6	0,8	50,0	18 200	37,2	6,1	i.u.
Lettland	1,1	0,6	54,5	16 000	38,7	8,6	i.u.
Estland	0,8	0,6	75,0	19,200	39,1	8,3	i.u.
Rumänien	1,0	0,6	60,0	14,100	36,7	-7,0	i.u.
Slovakien	1,9	0,5	26,3	19,800	40,8	0,3	i.u.
Kroatien	1,2	0,4	33,3	16,200	47,0	6,6	8,5
Portugal	0,6	0,3	50,0	21,100	48,0	-1,5	14,6

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 och offentliga utgifter som andel av BNP och avser 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 tillgängliga år:

Länderna har sorterats efter beviljandegrad (kolumn 2).

*Det totala antalet asylansökningar respektive det totala antalet beviljade asylansökningar per tusen invånare, 2006–2017; ‡ köpkraftsparitetsjusterade usd.

#Genomsnitt 2006–2017; † procentandelar; i.u. = ingen uppgift.

Källa: Eurostat Statistical Database.

Motsättningen mellan den federala och den nationella nivån

I den politiska retoriken bedyras ofta att EU har en gemensam flyktingpolitik. Vi menar att de stora skillnaderna mellan medlemsländerna i såväl antalet asylansökningar som antalet beviljade ansökningar i relation till landets befolkning som vi identifierar tydliggör att EU i praktiken saknar en gemensam flyktingpolitik. När variationerna mellan medlemsländerna är så stora – där de som tar emot flest flyktingar tar emot över hundra gånger fler flyktingar 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. Det var först när de enskilda

medlemsländerna hade stängt sina gränser hösten 2015 som EU åter kom att spela en viss roll.

Den förda politiken, migrationsströmmarna och hur väl flyktingarna integreras på arbetsmarknaden skiljer sig kraftigt mellan medlemsländerna, och det folkliga stödet för en gemensam europeisk flyktingpolitik är svagt. Flyktingpolitiken har, till skillnad från flera andra politikområden, aldrig harmoniserats. EU:s medlemsländer skiljer sig åt i allt för hög grad i flera viktiga avseenden – inkomst per capita, sysselsättningsmöjligheter, regeringens effektivitet, politisk historia och kultur – för att utgöra en stabil grund för en gemensam flyktingpolitik. De rätta förutsättningarna är helt enkelt inte för handen. Trots detta har ansträngningar gjorts för att förmå länderna att anta en likartad flyktingpolitik, vilket har givit upphov till spänningar som underminerat stödet för EU som helhet i flera länder.

Då den flyktingkris som kulminerade hösten 2015 i allt väsentligt kommit att hanteras på nationell nivå och inte på EU-nivå, har detta resulterat i en oförutsedd och oavsiktlig förstärkning av nationalstatens betydelse på EU-gemenskapens bekostnad. Ett av de tydligaste exemplen på detta är toppmötet i Budapest i juni 2018 mellan Österrikes förbundskansler Sebastian Kurz och ledarna för de fyra länderna i Visegrådgruppen (Polen, Tjeckien, Slovakien och Ungern). Ledarna för de fem länderna uttryckte ett samfällt missnöje med att EU negligerar betydelsen av medlemsstaternas nationella identitet och vad de uppfattar som den snabba centraliseringen av viktiga beslut, inte minst försöken att via införandet av ett kvotssystem tvinga medlemsstater att öka sitt flyktingmottagande.

De svårigheter som EU-samarbetet ställts inför i och med de senaste årens flyktingkris kan relateras till den akademiska diskussionen om EU-federalismens hållbarhet. Statsvetarprofessorn Daniel Kelemen hävdar att federalismen är instabil till sin natur och att den kan misslyckas antingen genom implosion eller explosion. Den EU-skeptiska debatten har till nyligen framför allt handlat om risken för implosion på grund av att allt för mycket makt centraliserats till den federala nivån. Ett misslyckande genom explosion, å andra sidan, innebär att samarbetet på federal nivå försvagas och att medlemsländerna i allt högre grad driver vad de uppfattar som sina egna natio-

nella intressen, vilka kan stå i motsatsställning till de federala målen. Gradvis skulle detta rentav i ett värsta tänkbart scenario kunna resultera i en *de facto* upplösning av det federala systemet eller att en del länder överger systemet. Även om endast enstaka länder överger systemet eller om friktionen endast leder till ökad polarisering inom systemet, illustrerar detta risken att en gemensam flyktingpolitik kan vara skadlig. Varje beslut på EU-nivå med syfte att öka likriktningen i medlemsländernas flyktingpolitik behöver därför föregås av en noggrann granskning av vilka risker som dessa beslut kan föra med sig, exempelvis om de ökar sannolikheten för splittring och sönderfall.

Nationell flyktingpolitik måste överordnas den EU-gemensamma

Om man accepterar premissen att EU för närvarande bara har en gemensam flyktingpolitik på papperet, är följdfrågan om EU framdeles bör sträva efter att utveckla och genomdriva en gemensam politik på detta område. Om det är ekonomiskt och politiskt rationellt med en federal lösning då borde såväl Bryssel som de nationella regeringarna kraftfullt verka för att den politiska retoriken omvandlas till reell och bindande flyktingpolitik. Å andra sidan, om det inte finns stöd i medlemsländernas valmanskårer så skulle detta kunna slå tillbaka och undergräva förtroendet för EU-samarbetet. Nationellt motstånd mot en EU-gemensam flyktingpolitik blir mer sannolikt om det är stora skillnader i flyktingflödet till olika medlemsländer som härrör från ekonomiska, kulturella och politiska skillnader mellan dessa länder.

Motståndet mot en EU-gemensam flyktingpolitik tolkas ibland som inskränkt eller som en fråga om själviskhet, men kan också reflektera en rationell bedömning. Det faktum att flyktingfrågan givit upphov till så stora spänningar och konflikter mellan medlemsländerna indikerar att EU inte är en optimal region för flyktingmottagande. Motståndet har då en reell och naturlig grund och bör i så fall beaktas för att undvika uppifrån påtvingade åtgärder som kan hota hela EU-gemenskapens existens. I huvudsak bör därför flykting-

politiken utformas på nationell nivå, givetvis i samarbete med den regionala och lokala nivån där de praktiska integrationsåtgärderna i form av utbildning, matchning till jobb och så vidare genomförs.

Att EU lyckats införa fri arbetskraftsrörlighet mellan medlemsländerna betyder således inte att EU också bör påtvinga alla en gemensam flyktingpolitik. Den stora flyktingkrisen 2015 visade också att nationalstaterna – till skillnad från EU – var kapabla att anpassa sin egen flyktingpolitik. Trots detta kan EU fylla en viktig roll i sammanhanget. En viktig skillnad mellan en valutaunion och en ”flyktingunion” är att flyktingpolitik är avsevärt mer mångdimensionell, inte minst inbegriper den flera beslutsnivåer och ett flertal aktörer på varje nivå även nationellt. Det är fullt möjligt för medlemsländerna att besluta sig för att vissa delar av flyktingpolitiken beslutas nationellt medan andra delar beslutas på den federala nivån och därmed blir desamma för alla länder. 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. En potentiellt effektiv lösning är att vissa delar av flyktingpolitiken såsom skydd av yttre gränser sköts av EU medan andra delar förblir nationella för att exempelvis underlätta integration och undvika spänningar.

De viktigaste policyåtgärderna och de organ som beslutar och genomför dessa, såsom myndigheter som beslutar om gränskontroller och bedömer asylansökningar, är och bör förbli nationella. 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 vidta lämpliga åtgärder som underlättar integrationen. Nationalstaten är därför även framdeles den lämpligaste enheten för att reglera flyktingflödet, handlägga asylprocesserna och att svara för gränskontrollen mot andra EU-länder. När vi blickar framåt är det viktigt att dra rätt slutsatser från de senaste årens erfarenheter på flyktingområdet om nationalstaters centrala roll i flyktingpolitiken.

Källor och litteratur

Detta kapitel knyter an till två kapitel i denna årgång av *Europaperspektiv*: Magnus Blomgrens och Torbjörn Bergmans kapitel "EU-hybriderna och den representativa demokratin – positioner och framtidsperspektiv" och Rikard Forslids och Sten Nybergs kapitel "Brexit och EU:s fortbestånd" där migrationspolitiken lyfts fram som en viktig förklaring till Storbritanniens beslut att lämna EU. De bidrag som är mest relevanta från tidigare årgångar av *Europaperspektiv* är Gregor Nolls kapitel "Asylsystemet, migrantnätverk och den informella arbetsmarknaden" från 2006 och Yves Zenous kapitel "Hur gemensam är integrationspolitiken i Europa?" från 2009. Zenou landar i slutsatsen vad gäller integrationen av EU-migranter att medlemsländerna – med tanke på kulturskillnaderna – inte ska försöka ha en EU-gemensam integrationspolitik.

Fri rörlighet för människor mellan Europas länder har alltid varit en av de bärande tankarna i visionen om ett enat Europa. Sådana tankar började framföras redan under 1800-talet. För en fördjupning kring detta hänvisas till Angelo Metzidakis artikel "Victor Hugo and the Idea of the United States of Europe" (*Nineteenth-Century French Studies* 23(1–2), s. 72–84, 1994). Det finns en omfattande litteratur om utvecklingen av Europasamarbetet under efterkrigstiden och fram till dagens EU, exempelvis Wolfram Kaiser och Antonio Varsoris, red., *European Union History: Themes and Debates* (London: Palgrave Macmillan, 2010). En bok som särskilt behandlar Storbritanniens mer avvaktande hållning är John W. Youngs bok *Britain and European Unity, 1945–92* (Basingstoke: Macmillan International Higher Education, 1993).

EU:s utveckling i federal riktning och vilka risker som finns med detta analyseras av R. Daniel Kelemen i artikeln "Built to Last? The Durability of EU Federalism", i Sophie Menuier och Kathleen R. McNamara, red., *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty* (Oxford: Oxford University Press, 2007).

De stora strukturella skillnaderna mellan medlemsländerna i inkomst och institutionell kvalitet och effekter av detta analyseras närmare av Selin Dilli, Niklas Elert och Andrea M. Herrmann i artikeln "Varieties

of Entrepreneurship: Exploring the Institutional Foundations of Different Entrepreneurship Types through 'Varieties-of-Capitalism' Arguments" (*Small Business Economics* 51(2), s. 293–320, 2018) och av Niklas Elert, Magnus Henrekson och Mikael Stenkula i boken *Institutional Reform for Innovation and Entrepreneurship: An Agenda for Europe* (New York: Springer International Publishing, 2017). En viktig aspekt på detta är den EU-interna migration som uppstår till följd av skillnader i inkomst och sysselsättningsmöjligheter. I OECD-studien *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees* (Paris: OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264085350-en>, 2018) breddas perspektivet till att även innefatta flyktigmigranter.

Oxfordekonomen Paul Collier analyserar majoritetens vilja att bevara sin nationella identitet i boken *Exodus: How Migration is Changing our World* (Oxford: Oxford University Press, 2015).

För fördjupning kring EU:s regelverk och dess tillämpning rörande flyktigmigration och beviljande av asyl hänvisas till: Francesco Cherubini, *Asylum Law in the European Union* (New York: Routledge, 2014), till Paul Craig och Gráinne De Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials* (Oxford: Oxford University Press, 2011), Federico Lenzerini, *Asilo e Diritti Umani: l'Evoluzione del Diritto d'Asilo nel Diritto Internazionale* (Siena: Giuffrè Editore, 2009) och Tino Sanandaji, *Massutmaning – ekonomisk politik mot utanförskap och antisocialt beteende* (Stockholm: Kuhzad Media, 2017). Turkiets speciella ställning diskuteras av Karolina Edsbäcker i uppsatsen "Turkey's Asylum Policy in the Light of EU Accession: The Impact of Its Geographical Limitation to the Geneva Convention" (Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, <http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/2063509>, 2011).

I vad mån sexuell läggning kan utgöra grund för asyl inom EU analyseras av Derek McGhee i "Persecution and Social Group Status: Homosexual Refugees in the 1990s" (*Journal of Refugee Studies* 14(1), s. 20–42, 2001) och av Janna Wessels i "Sexual Orientation in Refugee Status Determination" (Refugee Studies Centre Working Paper No. 73, Oxford University, 2011).

De styrningsproblem som uppstår inom EU på grund av *multi-level governance* finns väl beskrivna i Liesbet Hooghes och Gary Marks

gemensamma bok *Multi-Level Governance and European Integration* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2001).

Benägenheten i Sverige att placera flyktingar i avfolkningskommuner med svag arbetsmarknadsutveckling och effekter av detta analyseras av Alessandra Faggian och Özge Öner i studien "Location Decision of Refugees in the Receiving Country: The Swedish Case" (manuskript, Department of Land Economy, University of Cambridge, 2018) och av Johan Wennström och Özge Öner i "Political Hedgehogs: The Geographical Sorting of Refugees in Sweden" (IFN Working Paper. Stockholm: Institutet för Näringslivsforskning, 2019).

Den svenska utvecklingen vad gäller ökad etnisk heterogenitet och befolkningens syn på invandring analyseras närmare av Tino Sanandaji, dels i den ovan nämnda boken *Massutmaning*, dels i följande två uppsatser: "Swedes and Immigration: End of Homogeneity" och "Swedes and Immigration: End of the Consensus?" (Paris: Fondation pour l'Innovation Politique, <http://www.fondapol.org/en/category/etudes-en/>, 2018).

Citatet som definierar en flyktning enligt Genevekonventionen är hämtat från den officiella svenska översättningen av Genèvekonventionen: <http://www.humanrights.se/wp-content/uploads/2012/01/Konvention-angaende-flyktingars-rattsliga-stallning.pdf>.

Källan till UNHCR:s syn i flyktingfrågor är UNHCR, "Protecting Refugees: Questions and Answers", <http://www.unhcr.org/afr/publications/brochures/3b779dfe2/protecting-refugees-questions-answers.html> (nedladdad 1 september 2018).

Dublinförordningen, som avgör vilket medlemsland i EU som är ansvarigt för att utvärdera en ansökan om asyl enligt Genèvekonventionen är tillgänglig här: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>. EU:s kvalifikationsdirektiv från 2011 är tillgängligt här: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sv/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>.

EU-kommissionens förslag till nya kvalifikationsregler från 2016 är tillgängligt här: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0466/COM_COM\(2016\)0466_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0466/COM_COM(2016)0466_EN.pdf) (nedladdad 18 september 2018).

Schengenavtalet och omständigheterna som möjliggör förlängning av gränskontroller kan läsas här: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj>. Här finns information om vilka Schengenländer som infört gränskontroller, motiveringen till detta och under vilken tidsperiod: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf.

Citatet rörande det europeiska asylsystemet (CEAS) på EU-kommissionens officiella webbplats är hämtat här: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en.

På uppdrag av EU-kommissionen genomförs regelbundna opinionsundersökningar om medborgarnas åsikter om unionen, den så kallade Eurobarometern. De resultat från Eurobarometerns opinionsundersökningar som redovisas är från ”Spring 2018 Standard Eurobarometer: One Year Ahead of the European Elections, Trust in the Union and Optimism about the Future is Growing”, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4148_en.htm (nedladdad 21 september 2018). Undersökningen från 2017 av Pew Research Center i Washington DC är ”Post-Brexit, Europeans More Favorable Toward EU”, http://www.pewglobal.org/2017/06/15/post-brexit-europeans-more-favorable-toward-eu/pg_2017-06-15-eu-brexit-00-13/. SVT-undersökningen som refereras är ”SVT:s Vallokalsundersökning: Riksdagsvalet 2018”, https://www.svt.se/omoss/media/filer_public/5c/17/5c17fc91-31c4-4e0a-a17f-b42318edf4a4/valuresultat_riksdagsval_pk_2018_vagda_0912.pdf.

För Eurostats definition av invandring, se ”Glossary: Migration” i *Statistics Explained. Last Modified July 4, 2018*, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Migration>.

Angående könsfördelningen bland de flyktingar som kommit över Medelhavet, se ”UNHCR Operation Portal Refugee Situations”, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.

Uppgifter om antalet flyktingar och anhöriginvandrare som kan förväntas komma till Sverige framgent har hämtats i Migrationsverkets ”Verksamhets- och utgiftsprognos 2018-07-29”, Dnr 1.1.3-2018-92.