

EU:s kris tvingar oss till vägval

Dagens Nyheter den 22 december 2015

De senaste åren har inneburit en serie kriser för EU: eurokris, svårigheter att nå en gemensam linje mot Ryssland i fråga om Ukraina, växande stöd för populistiska EU-fientliga partier, hot om Brexit och framför allt flyktingkris.

Det finns skäl att reflektera över vart EU är på väg. Man brukar säga att EU utvecklas genom kriser. Men frågan är om det gäller längre. Medlemsstaternas ovilja att följa fattade beslut för att hantera flyktingkrisen är kanske den allvarligaste utmaningen hittills.

De tre områden där EU varit mest framgångsrikt är paradoxalt nog också de som mest hotar samarbetet.

- EU:s grundbult är den fria rörligheten för varor, personer, tjänster och kapital. Denna fria rörlighet är den aspekt på EU som unionens medborgare uppskattar mest (Eurobarometern våren 2015). Samtidigt är det just den fria personrörligheten som gjort det svårt att hantera flyktingströmmarna.
- EU:s utvidgning har hjälpt till att konsolidera demokratin i de nya östeuropeiska medlemsstaterna. Men det är också skillnaderna i synen på flyktinginvandringen mellan främst de nya och de gamla medlemsstaterna som nu utsätter EU för påfrestningar.
- Eurokrisen ledde till upprättandet av gemensamma räddningsfonder, tuffare finanspolitiska regler och bankunionen. Men en på sikt fungerande valutaunion där länder i statskuldkris undsätts av andra kräver förmodligen mer finanspolitisk integration än medborgarna är beredda att acceptera.

Ett sätt att se på EU är som en samordningsmekanism så att politiken i enskilda medlemsstater ska beakta också följderna för andra. På så sätt ska en politik som är bättre för alla åstadkommas. Flyktingpolitiken är ett skolexempel på hur utebliven samordning försämrar politiken.

Medlemsstaterna har ett gemensamt intresse av insatser i EU:s närområde, till exempel stöd till flyktingar på plats, för att begränsa flyktingströmmarna. Men om varje land agerar enskilt, blir insatserna för små, eftersom det enskilda medlemslandet bara får en liten del av "vinsten" av minskade flyktingströmmar: den delas med alla andra medlemsländer.

När ett land skärper villkoren för flyktingmottagande, spillar flyktingströmmarna över till andra länder. Om medlemsstaterna bestämmer sin politik utan samordning, har därför alla drivkrafter för en mer restriktiv flyktingpolitik än om besluten fattas gemensamt.

För de flesta av oss präglas förmodligen inställningen till flyktingpolitiken av en avvägning mellan två aspekter: en önskan om att flyktingar från svåra förhållanden ska få en fristad (i vårt land eller i något annat) och en önskan om att hålla nere det egna landets kostnader (både direkta statsfinansiella

kostnader och indirekta sådana i form av bristande integration av migranterna i framtiden). Om varje land agerar för sig, tas inte tillräcklig hänsyn till att mottagande av flyktingar i ett land också ligger i andra länders medborgares intresse. Därför blir flyktingpolitiken även av detta skäl alltför restriktiv överallt.

EU:s misslyckande att få till stånd en gemensam flyktingpolitik innebär alltså både alltför små insatser i flyktingarnas hemländer och en alltför restriktiv politik i unionen som helhet mot de flyktingar som kommer.

Oförmågan att hantera flyktingkrisen är ett exempel på den paradox som ofta tycks styra den europeiska integrationen. Ju större behovet är av gemensamma beslut, desto starkare är de krafter som drar mot nationella lösningar. Det är samma mönster som bakom de senaste årens framgångar för nationalistiska, EU-kritiska och populistiska partier i många länder, inklusive Sverige.

Ett grundproblem är de stora skillnaderna i politiska preferenser mellan medlemsländerna. Det bottnar i avsaknaden av en tydlig europeisk identitet i betydelsen gemensam värdegrund. Flyktingkrisen aktualiserar den målkonflikt som alltid funnits mellan fördjupning och utvidgning av EU.

Ett recept för att hantera denna målkonflikt som ofta framhålls är så kallad flexibel integration, det vill säga att olika konstellationer av länder fördjupar sitt samarbete på olika områden utan att alla EU-länder behöver delta. Valutaunionen och Schengensamarbetet är två exempel.

Men flexibel integration är tveeggad. Det är svårt att se hur en gemensam identitet skulle kunna främjas genom en mängd olika samarbeten med varierande ländersammansättning som medborgarna inte rimligen kan hålla reda på.

Mot den här bakgrunden är det lätt att bli pessimistisk om EU:s framtid. Det finns alltför många inbyggda motsättningar i nuvarande konstruktion.

Givet det rådande läget är det förmodligen oundvikligt att skärpa kontrollen av EU:s yttre gräns för att minska flyktingströmmarna. Men även om det kombineras med fler lagliga vägar in i EU är det förstås inte någon positiv vision för att skapa bred folklig entusiasm för europeiskt samarbete. Kanske kan det inte åstadkommas inom EU som helhet utan bara inom en mindre och mer homogen grupp av EU-länder som fördjupar integrationen på en mängd olika områden. Tänk om Sverige skulle våga verka för och delta i en sådan utveckling trots att det skulle innebära en rad svåra val för oss!

Lars Calmfors, professor emeritus i internationell ekonomi
forskare vid IFN och ordförande i Arbetsmarknadsekonomiska rådet.