

# Hur gemensam är EU:s ”gemensamma” flyktingpolitik?

**Hans E Andersson**

**Statsvetenskapliga institutionen  
Göteborgs universitet**

Det är en lika spridd som felaktig uppfattning att det är EU som har skapat vad som ofta kallas ”fästning Europa”. Det är måhända inte konstigt att en sådan uppfattning skapats. En anledning är sannolikt att EU-staternas försök (framför allt genom Schengensamarbetet) att samarbeta om flyktingpolitik, intensifierades vid samma tidpunkt som en mer restriktiv flyktingpolitik kom att införas i Västeuropa. En annan orsak är antagligen att undantag, övergångsbestämmelser och knepiga fördragstexter gör det svårt att snabbt skapa sig en uppfattning om i vilken utsträckning som EU:s ”gemensamma” flyktingpolitik verkligen är gemensam.

Som jag kommer att visa var Schengensamarbetets/EU:s bidrag till ”Fästning Europa” fram till slutet av 1990-talet begränsat och EU:s ”gemensamma” flyktingpolitik än idag långtifrån fullt ut gemensam. Beträffande den ”gemensamma” flyktingpolitiken menar jag att ett Alexandershugg kan göras. En enkel och relativt rättvisande karaktäristik är således att EU:s medlemsstater fattar gemensamma beslut om vilka människor som får nå fram till medlemsstaternas territorium – och som därmed *kan söka uppehållstillstånd*. Men, beslutet beträffande vilka av dessa människor som verkligen *skall beviljas uppehållstillstånd*, fattas i allt väsentligt fortfarande av varje enskild medlemsstat. För att summera: nå fram till territoriet – gemensamma EU-beslut; vem som väl får stanna – varje enskild medlemsstats beslut.

Det skall sägas att den felaktiga uppfattningen att EU har en fullt ut gemensam flyktingpolitik var en uppfattning som måhända var mer spridd för några år sedan. Mitt intryck är att denna felaktiga uppfattning idag motats tillbaka något. Det beror kanske på att folk uppmärksammat en del danska

och svenska politikernas trötar om flyktingpolitik och därmed insett att flyktingpolitiken tycks skilja sig en del mellan EU:s medlemsstater.

Närmast kommer jag att diskutera varför det är svårt att urskilja vad som är gemensamt och vad som inte är gemensamt i den flyktingpolitik som förs av EU:s medlemsstater. Därefter analyseras något mer i detalj vad som faktiskt är gemensamt i EU:s flyktingpolitik. Eftersom jag hävdar att det ”gemensamma” faktiskt inte är så gemensamt, diskuterar jag sedan därför även varför staterna i Europa under 1990-talet kom att föra en allt mer restriktiv flyktingpolitik. Avslutningsvis kommer jag in på vad jag menar idag vara problematiskt i EU:s gemensamma flyktingpolitik och vilka faktorer som kan tala för att EU:s flyktingsamarbete kan leda till en mer restriktiv flyktingpolitik.

Innan jag går vidare skall dock tydliggöras att när jag här använder begreppet ”flyktingpolitik” avses de åtgärder som kan vidtas för de människor som är på flykt och som söker sig en fristad. Anledningen till att jag vill tydliggöra detta är att det vardagliga och det juridiska språket i mycket stor utsträckning skiljer sig åt. I svensk utlänningslagstiftning definieras en ”flykting” i enlighet med FN:s flyktingkonvention från 1951, den så kallade Genèvekonventionen. En ”flykting” är därmed ”en utlänning som befinner sig utanför det land, som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd” (Utlänningslagen 1989:529 3 kap. 2 §). ”Asyl” är det uppehållstillstånd som ges till de människor som uppfyller denna definition på ”flykting”. Men – och här skiljer sig det juridiska från det vardagliga språket – till gruppen ”flyktingar” hör därmed inte de människor som ges uppehållstillstånd på humanitära grunder, eller på grund av krig, miljökatastrofer, risk för dödsstraff eller tortyr, eller som förs över till Sverige i samarbete med FN:s flyktingkommissarie (flyktingkvot)! Av de 7941 människor som under 2001 på ovanstående grunder beviljades uppehållstillstånd i Sverige var det endast 307, det vill säga mindre än fyra procent, som var ”flyktingar” (se den utmärkta hemsidan [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se)). Fortsättningsvis avses med ”flyktingpolitik” således de regleringar som gäller för människor som är på flykt av någon av de ovan nämnda anledningarna.

- Varför är det svårt att urskilja hur gemensam den ”gemensamma” flyktingpolitiken är?

En anledning till det svårt att urskilja vad som är gemensamt i EU:s flyktingpolitik är att detta samarbetsområde är ett utmärkt exempel på ”flexibel integration”, det vill säga att EU:s medlemsstater går i olika takt. Andra exempel på att medlemsstaterna blivit mer benägna och/eller tvingade att gå i olika takt är EMU och generellt alltmer flexibla bestämmelser i EU:

Beträffande flyktingpolitiken kommer den flexibla integrationen bland annat till uttryck i Schengensamarbetet. Detta samarbete etablerades ursprungligen som ett mellanstatligt samarbete som låg utanför EU:s institutionella struktur. Idag har Schengensamarbetet emellertid kommit att bli en del av EU. Detta införlivande är dock inte utan reservationer; Storbritannien och Irland deltar nämligen inte. Schengensamarbetet har emellertid ändå 15 medlemsstater eftersom Norge och Island – som en följd av deras deltagande i den nordiska passunionen – valt att delta.

Beträffande övrigt EU-samarbete om flyktingpolitiken så ökar förvirringen ytterligare eftersom Storbritannien och Irland har ett särskilt protokoll och Danmark har ett annat. I korthet kan sägas att protokollen garanterar de tre staterna en mellanstatlig relation till flyktingpolitiken. I praktiken går det till så att de andra staterna fattar beslut inom ramarna för EU-samarbetet, och de tre utanförstående staterna meddelar sedan inom en viss tid om de kommer att anpassa sin nationella lagstiftning och därmed delta.

Redan här borde det för övrigt stå klart att det är något som är konstigt med argumentet att det är Schengensamarbetet som skapat ”fästning Europa”. Jag tar nu i litet, men för oss som ser de hundratals människor som försöker lämna Frankrike för att komma in i Storbritannien tycks ju inte problemet vara att ta sig in i Schengenområdet; problemet tycks vara att ta sig in i Storbritannien som alltså står utanför Schengensamarbetet och EU-samarbetet om flykting- och invandringspolitik.

En annan anledning till att det är svårt att urskilja vad som är gemensamt i EU:s flyktingpolitik är att det inte är helt lätt att passa in invandrings- och flyktingpolitiken i EU:s ”normala” beslutsregler. För detta politikområde finns det en mängd knepiga övergångsregler och undantag. Bland annat skall man ha klart för sig att i dessa frågor har de deltagande medlemsstaterna fortfarande i de flesta frågor möjlighet att lägga in sitt veto, det vill säga att beslut fortfarande fattas med enhällighet.

Nu har jag hävdats att de nämnda anledningarna är förklaringar till *varför* det är så svårt att urskilja hur gemensam EU:s flyktingpolitik är. Att beskriva dessa förvecklingar, undantag och övergångsregler är dock egentligen inte särdeles upplysande. Mer intressant är det då att diskutera *varför* flyktingpolitiken utvecklats till att bli detta sammelsurium av undantag och

svårtolkade fördragstexter. Jag menar själv att anledningen är att flyktingpolitiken befinner sig i en gråzon. Denna gråzon utmärks av att det å ena sidan finns en mängd humanitära och ekonomiska skäl som talar för upprättandet av ett effektivt samarbete, å andra sidan finns överväganden om att flyktingpolitiken är ett politikområde som är suveränitetskänsligt.

Först några ord om att det vore effektivt att samarbeta om flyktingpolitiken. Om jag avstår från att utveckla konstaterandet att det faktiskt kostar pengar att behandla asylansökningar finns det en hel del humanitära skäl som talar för att stater bör samarbeta om flyktingpolitik. Stora flyktingströmmar kan helt enkelt utgöra problem som staterna inte klarar av att hantera själva. Det finns därför en risk att staterna stänger sina gränser och därmed kommer människor på flykt som kommer i kläm.

Det som talar emot samarbete är dock att flyktingpolitik är ett suveränitetskänsligt område. Skälet till detta framkommer tydligt om vi beaktar att det i folkrätten normalt ställs tre krav för att andra stater skall erkänna ”något” som en stat: Det skall 1) finnas ett territorium, 2) finnas ett folk, samt 3) finnas en organisation som har kontroll över territoriet. Det som gör invandrings- och flyktingpolitik kan uppfattas som ett känsligt politikområde är det handlar om statens kontroll över territoriet. Det är sannolikt en sådan uppfattning om att frågorna rör ”statens hjärta” som ligger till grund för tveksamheten att skapa en fullt ut ”gemensam” flyktingpolitik i EU.

- I vilken utsträckning finns det en ”gemensam” flyktingpolitik i EU?

Tidigare konstaterades att jag här med begreppet ”flyktingpolitik” avser de regleringar som gäller för människor som är på flykt på grund av förföljelse, krig, naturkatastrofer, risk för tortyr, med mera. Innan jag diskuterar i vilken utsträckning som denna typ av regleringar är ”gemensamma”, skall dock konstateras att den ”bästa” flyktingpolitiken givetvis består i att vidta åtgärder som gör att människor överhuvudtaget inte behöver lämna sina hem. Det är för övrigt sannolikt här som EU, i kraft av sin ekonomiska storlek, har sin största betydelse. Det är få aktörer som helt kan överse med hot om ekonomiska sanktioner och/eller löften om handel med och bistånd från EU

Om vi håller oss till de regleringar som gäller för människor som väl är på flykt kan dessa, som nämnt, betraktas som dels en fråga om vilka människor som *kan söka uppehållstillstånd*, dels en fråga om vilka av dessa människor som *skall beviljas uppehållstillstånd*.

Regleringar som påverkar vilka människor som kan söka uppehållstillstånd är utan tvekan ett viktigt flyktingpolitiskt instrument. Dessa re-

gleringar påverkar nämligen människors möjligheter nå fram till ett visst territorium och därmed deras möjligheter att söka uppehållstillstånd. Den viktigaste regleringen för att påverka vilka människor som kan söka uppehållstillstånd är sannolikt möjligheten att kräva att en annan stats medborgare har visum. Visum är helt enkelt det i förhand sökta tillstånd som en stat – eller union – kan kräva för att en annan stats medborgare skall få besöka den. Har en person inte fått visum så får personen heller inte komma.

Att möjligheten att kräva visum kan vara ett kraftfullt instrument i flyktingpolitiken råder det inte någon tvekan om. Under den tidiga sommaren 1993 sökte varje vecka ungefär 1700 medborgare från Bosnien-Hercegovina asyl i Sverige. Trycket på svenska myndigheter att pröva om dessa människor borde beviljas uppehållstillstånd var således mycket stort. Den 21 juni 1993 fattade den svenska regeringen beslut om krav på visering för medborgare från Bosnien-Hercegovina. Några månader senare hade antalet asylsökande sjunkit till i genomsnitt 175 per vecka (prop. 1993/94:51).

Sedan slutet av 1990-talet fattar EU:s medlemsstater gemensamma beslut om vilka andra stater vars medborgare skall krävas på visum (och sedan 2001 vilka stater vars medborgare *inte* skall avkrävas visum). Avseende vilka människor som skall kunna söka uppehållstillstånd är EU:s flyktingpolitik således i mycket gemensam. Det gäller emellertid inte de människor som sedan skall beviljas uppehållstillstånd. Bland de människor som når fram till territoriet görs ett nämligen ett urval, det vill säga att alla inte får uppehållstillstånd. Och – i detta avseende har staterna fortfarande i stort sett total kontroll och EU-samarbetet är här föga gemensamt.

Vid en första läsning kan fördragstexterna ge intryck av att även frågan om vilka människor som skall beviljas uppehållstillstånd håller på att bli en ”gemensam” fråga. Till viss del är detta också riktigt och medlemsstaterna håller bland annat på att arbeta fram gemensamma regler för hur Genèvekonventionen skall tolkas. En närmare analys visar dock på kraftiga begränsningar. Romfördragets återkommande nyckelord, som infogades i och med Amsterdamfördragets ikraftträdande den 1 maj 1999, är i detta sammanhang (artikel 63) ”miniminormer”. Det anges till exempel att det skall beslutas om ”miniminormer” för när en person skall betraktas som flykting, ”miniminormer” för när det skall beviljas tillfälligt skydd och ”miniminormer” för mottagande av asylsökande. Därmed ges det utrymme för att låta enskilda stater ha en mer generös tolkning av till exempel vem som skall betraktas som flykting. Amsterdamfördraget anger inte nivån för miniminormerna, utan det är något som staterna måste komma överens om. Här

skall noteras att trots att det alltså rör sig om något slag av lägsta nivå har staterna i många fall stora svårigheter att fylla miniminormerna med ett innehåll.

- Vad är orsaken till en mer restriktiv flyktingpolitik?

Eftersom det först är nyligen som det utvecklats ett EU-samarbete i flyktingfrågor är det uppenbart att EU i sig inte kan ha givit något större bidrag till skapandet av en "Fästning Europa". Vid en jämförelse var då Schengensamarbetet mer samtida med 1990-talets alltmer restriktiva syn på flyktingar. Två företeelsers samtidighet behöver dock inte innebära att det finns ett orsakssamband. Som bekant är korrelation inte kausalitet!

Att Västeuropeisk flyktingpolitik under 1990-talet generellt blev mer restriktiv var, enligt min bedömning, i huvudsak ett resultat av det ökade immigrationstrycket och av att staterna konkurrerade med varandra. "Fästning Europa" kom därmed att skapas av varje stats självständiga beslut. Många europeiska stater hade under den första hälften av 1990-talet generella ekonomiska svårigheter och detta förstärkte tendensen att staterna var för sig skärpte sin politik. Resultatet blev att människor på flykt fick allt svårare att finna en fristad.

- Vad är eller kan bli problematiskt i EU:s flyktingpolitik?

En kritik som kan riktas mot EU:s flyktingpolitik är det redan idag existerande transportöransvaret. Redan innan Sverige gick med i Schengensamarbetet fanns det i svenska utlänningslagen möjligheter att utkräva ett sådant transportöransvar. Det innebar till exempel att ett flygbolag kunde tvingas betala hemtransporten av en person som flygbolaget transporterat till Sverige utan att denne hade giltiga resehandlingar. Inom EU har bland annat Frankrike dock framgångsrikt krävt ett skärpt transportöransvar som bland annat inneburit att det aktuella resebolaget dessutom skall straffas med böter.

Staternas syfte är givetvis att minska antalet asylsökande som inte har möjlighet att få uppehållstillstånd. Det som är problematiskt är att en människa på flykt inte alltid har haft möjligheten att skaffa den dokumentation som krävs. Visserligen finns det EU-beslut på att transportöransvar inte skall utkrävas förrän det visats att en person inte har skäl att få uppehållstillstånd. Den fråga som infinner sig är dock hur en flygbolagsanställd skall kunna skilja en person med skäl till uppehållstillstånd från en person utan skäl till uppehållstillstånd. Mot bakgrund av de höga böter som deras arbetsgivare kan drabbas av så finns det därmed en uppenbar risk att de hellre kommer fälla än fria. Det måste sägas vara principiellt mycket tveksamt när

ett flygbolags anställda kan komma att tvingas avgöra om människor skall ha möjlighet att söka asyl.

Ett annan vanlig kritik som riktas mot EU:s flyktingpolitik siktar in sig på viseringspolitiken, det vill säga det mest kraftfulla instrumentet för att reglera vilka människor som skall kunna söka uppehållstillstånd. Kritiken kommer sig troligen av att såväl Schengensamarbetet som EU-samarbetet resulterat i visumkrav på fler staters medborgare än vad varje enskild stat tidigare krävde. Jag tycker dock att det vore önskvärt med mer precision i kritiken. Det är värt att notera att en stat bara begär visum av andra staters medborgare om staten upplever ett behov av det. Sverige har i sig inte något större behov av att begära visum från medborgare från en rad karibiska stater; de söker sig helt enkelt inte till Sverige. Däremot är de mer benägna att söka sig till de forna kolonialmakterna och dessa har därför begärt att de finns med bland de stater vars medborgare det krävs visum från. I och med att personer kan röra sig fritt mellan de stater som deltar i Schengensamarbetet skulle olika viseringskrav resultera i att människor tar sig in i det land som inte ställer viseringskrav och sedan bara resa vidare. I sammanhanget skall också noteras att förutom de stater som fanns med på Schengensamarbetets och/eller EU:s lista ställde till exempel Sverige 1997 viseringskrav även på medborgare från Bosnien-Hercegovina, Estland, Hongkong, Kenya, Kroatien, Lettland och Litauen.

Vad jag avser när jag eftersöker mer precision i kritiken är att de som är för en generös flyktingpolitik givetvis alltid bör vara uppmärksamma på om viseringspolitiken begränsar människors möjlighet att söka en fristad. Viseringskravet är dock också till för att upprätthålla en reglerad invandring och inte bara ett flyktingpolitiskt instrument. Mer precision i kritiken innebär helt enkelt att det mer precist anges vilka länder för vars medborgare det inte bör krävas visum.

Ett tredje, i debatten ofta mindre uppmärksammat problem, är något som det inte är säkert att det är ett problem. I EU:s fördrag anges att staterna skall komma överens om miniminormer, det vill säga något slag av minsta krav som enskilda medlemsstater sedan kan lägga sig över. Den fråga som här bör uppmärksammas, och som det mig veterligen ännu inte finns något riktigt bra svar på, är om miniminormerna leder till att staterna anpassar sig nedåt? För att exemplifiera: Om staterna lyckas fastställa en miniminorm för vilka människor som skall anses vara skyddsbehövande, kommer detta då leda till att de som har en mer generös politik kommer att anpassa sig nedåt? Eller kommer de åtminstone att avstå från att bli mer generösa? Det finns nog en del som talar för en sådan utveckling – i alla

fall om de som inte är för en mer generös flyktingpolitik är uppmärksamma på risken. Som tidigare diskuterat skall det dock kommas ihåg att en sådan mekanism av ”negativ konkurrens” skulle sannolikt finnas även i en värld där stater inte samarbetar alls.

Sammanfattningsvis skall jag återknyta till min inledande kommentar att det – även om det tycks vara avtagande – är en lika spridd som felaktig uppfattning att det är EU som har skapat vad som ofta kallas ”fästning Europa”. Som jag argumenterat för är detta inte fallet. Anledningarna till en alltmer restriktiv flyktingpolitik måste i första hand sökas hos de enskilda europeiska staterna.

Motarbetandet av en felaktig uppfattning kan givetvis i sig vara ett fullgott skäl till att klargöra i vilken utsträckning som EU:s medlemsstater för en gemensam flyktingpolitik. Det är emellertid frågan om möjligheter till demokratiskt ansvarsutkrävande som gör det än viktigare att klargöra hur gemensam EU:s ”gemensamma” flyktingpolitik är. Det finns en del vaga idéer om att sociala rörelser i sig på något sätt – oklart hur – är en möjlighet att på demokratisk väg hantera en alltmer internationaliserad värld. Tills dessa idéer vunnit mer substans och precision måste vi dock – hur otillräckligt det än tycks vara – nöja oss med att hålla fast vid kravet på möjligheter att utkräva de förtroendevalda på politiskt ansvar. För att möjliggöra ett sådant ansvarsutkrävande är det därför en viktig uppgift att generellt reda ut vilken politisk institution som fattar vilka beslut.

I fråga om EU:s och EU:s medlemsstaters flyktingpolitik har jag här argumenterat för att det går att göra en mycket enkel indelning. På EU-nivå fattar medlemsstaterna gemensamma beslut om vilka människor som får nå fram till det territorium som EU omfattar – och som därmed *kan söka uppehållstillstånd*. Men, beslutet beträffande vilka av dessa människor som verkligen *skall beviljas uppehållstillstånd*, fattas i allt väsentligt fortfarande av varje enskild medlemsstat.



