

En rättvis andel – Flyktingar och ansvarsfördelning

Ansvar för flyktingar är ojämnt fördelat mellan stater. Globalt sett står endast tio länder för 60 procent av mottagandet av världens flyktingar. På regional nivå tog Tyskland emot 1,2 miljoner asylsökande under den ”europeiska flyktingkrisen”, under samma tvåårsperiod som Storbritannien tog emot 80 000. Denna insikt har lett till krav på en rättvisare och mer förutsägbar ansvarsfördelning, bland annat genom FN:s Global Compact om flyktingar, och genom att reformera regionala regelverk såsom det gemensamma europeiska asylsystemet (CEAS).

Definitionsproblem

I sin vidaste bemärkelse avser ansvarsfördelning kostnads- och nyttofördelning mellan stater för att hantera en viss global utmaning. När det gäller flyktingar finns det vissa avgränsningsproblem. Omfattar ansvarsfördelningen endast flyktingar eller även andra fördrivna grupper? Omfattar den mer allmänna bidrag till humanitärt bistånd och utveckling eller fredsbevarande och fredsbyggande insatser? Och även om den avgränsas till flyktingkontexten, avser den alla former av stöd till flyktingar, inklusive asyl, ekonomiskt bistånd och vidarebosättning? Med beaktande av dessa dilemman skulle en arbetsdefinition av ansvarsfördelning i flyktingkontexten kunna vara ”stater bidrag till att stödja

flyktingar som befinner sig på en annan stats territorium genom omfördelning av pengar eller personer”.

Att förstå samarbetsproblemet

Skyddet av flyktingar kan ses som en global kollektiv nyttighet, om än ojämnt fördelad. Globala kollektiva nyttigheter kännetecknas framförallt av två saker: 1) icke-rivalitet (en persons konsumtion minskar inte andras möjligheter att konsumera samma nyttighet) och 2) icke-exkluderbarhet (det är omöjligt att hindra andra från att använda nyttigheten). När det gäller flyktingar gagnas alla stater av att de mänskliga rättigheterna stärkts och den ökade säkerhet som en annan stats bidrag resulterar i, oavsett vilka bidrag staterna själva gör.

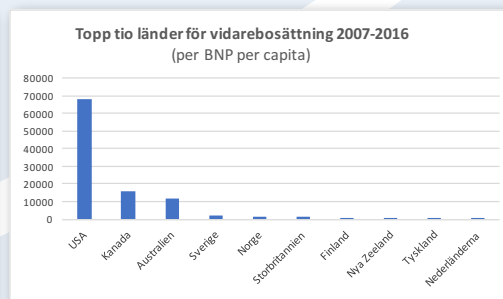
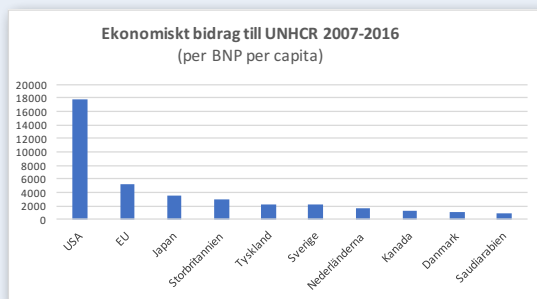
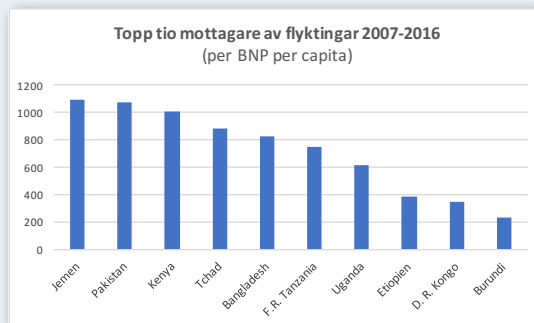
På grund av detta kommer det, i avsaknad av kraftfulla institutionella samordningsmekanismer, att finnas starka incitament att åka snålskjuts på andra.

Denna utmaning förvärras av den sneda maktfördelning som uppstår till följd av en kombination av geografiska och politiska faktorer. Geografiska faktorer – oavsett om det rör sig om global eller regional nivå – definierar staternas strukturella position i flyktingsystemet. Stater belägna i närheten av konflikter och kriser har ofta inget annat val än att öppna sina gränser för flyktingar. Rikare och mer avlägset belägna stater har endast en skönmässig skyldighet att bidra genom ansvarsfördel-

ning, förutsatt att deras gränsskydd fungerar och att de kan förhindra att flyktingar spontant tar sig in i landet. Denna snedfördelning föreligger även på regional nivå, där närheten till migrationsströmmar ofta försätter stater i ett svagare förhandlingsläge. Historiskt sett har detta inneburit att svårigheten för internationella institutioner har varit hur de ska kunna övertala avlägset belägna stater att frivilligt stödja mer närbelägna stater.

Mätproblem

För att kunna mäta ansvarsfördelning måste vi först slå fast vilka former av bidrag vi ska mäta – t.ex.



asyl, vidarebosättning och finansiella åtaganden. En annan, svårare fråga, är dock hur vi ska bedöma likvärdigheten mellan olika typer av bidrag: hur många vidarebosättningsplatser motsvarar ett bidrag på 10 000 USD i humanitärt bistånd? Dessutom har det stor betydelse för mätningen av ansvarsfördelningen om vi ställer bidragen i förhållande till BNP och folkmängd. De tre diagrammen visar de tio främsta givarländerna inom dessa tre områden sett till BNP per capita, baserat på ländernas genomsnittliga bidrag mellan 2006 och 2016.

En viktig fråga som har börjat diskuteras allt mer är hur man ska kunna skapa ett "ansvarsfördelningsindex" för att kunna mäta och därmed påverka staternas bidrag. För att ett sådant index ska kunna fungera finns det flera utmaningar som måste övervinnas: 1) *legitimitet* – indexet sammanställs och fastslås av ett officiellt organ med hjälp av allmänt vedertagna metoder, 2) *likvärdighet* – värdet av olika typer av bidrag fastställs, 3) *avgränsning* – metoder för att ta hänsyn till andra positiva och negativa bidrag inom närliggande politikområden (från fredsbyggande insatser till inresekontroll) utvecklas.

Globalt

Arbetet med att försöka hitta en rättvis och förutsägbar ansvarsfördelning är inte nytt: det återspeglar ett långvarigt systemfel i det internationella

flyktingsystemet. Till skillnad från asylprincipen, för vilken det på global nivå finns relativt starka institutionaliserade normer, finns det relativt svaga normer när det kommer till ansvarsfördelning. Den normativa skyldigheten att dela på ansvaret återfinns framförallt i paragraf 4 i ingressen till 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning.

Det finns i huvudsak tre modeller för ansvarsfördelning: *ad hoc*-modeller, centraliserade modeller eller hybridmodeller. De olika modellerna erbjuder lösningar i olika situationer:

Modell 1: Ad hoc

I dagsläget styrs ansvarsfördelningen för flyktingar på global nivå i huvudsak av *ad hoc*-strukturer. Generellt sett sker både den ekonomiska ansvarsfördelning och vidarebosättning som administreras genom FN-systemet på *ad hoc*- och frivillig basis. Det står staterna nästan helt fritt att fastställa storleken på deras årliga och frivilliga bidrag till FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) eller till vidarebosättningsplatser. Dessa bidrag är inte bara skönmässiga, utan ofta även strikt öronmärkta, så att staterna kan rikta dem till regioner eller folkgrupper som överensstämmer med deras strategiska prioriteringar. Tidigare har en rad *ad hoc*-initiativ bidragit till ansvarsfördelning vid stora migrationsströmmar eller utdragna flyktingsituationer. Dessa initiativ, bland annat den övergripande handlingsplanen för indokinesiska flyktingar och den Internationella

konferensen om centralamerikanska flyktingar (CIREFCA), båda från 1989, ger oss viktiga lärdomar inför hanteringen av dagens situation.

Modell 2: Centraliserad

Det finns i dagsläget ingen centraliserad modell för en samordnad ansvarsfördelning på global nivå. Det har dock lagts fram ett antal förslag till centraliserade modeller, bland annat med 1) kvoter, 2) överlåtelsebara kvoter och 3) preferensmatchning. Samtliga modeller bygger på överenskomna fördelningsnycklar, eventuellt baserade på kapacitet, sett till exempelvis BNP och folkmängd. Vissa system föreslås bygga på en gemensam men differentierad ansvarsfördelning för att ge vissa stater möjlighet att specialisera sig på de former av stöd där de har en större komparativ fördel. En av utmaningarna med sådana modeller är att de i regel bygger på att det finns ett centralt officiellt organ som fördelar och verkställer genomförandet av kvoter.

Modell 3: Hybrid

Till skillnad från de antaganden som ligger till grund för ad hoc-modellerna eller de centraliserade modellerna ses flyktingsskyddet i hybridmodellen varken som en rent privat eller rent kollektiv nytthet. Forskning visar snarare att flyktingsskydd och flyktingbistånd är semikollektiva nyttheter med ojämnt fördelade fördelar. I den optimala institutionella designen går det således att balansera en centraliserad samordning med situationsspecifika åtgärder. Många av de nuvarande förslagen på FN-nivå innebär indirekt en sådan hybridmodell.

Europa

Dublinsystemet är tänkt att vara det huvudsakliga instrumentet för att fördela ansvaret för asylsökande inom EU (och associerade stater). Det går ut på att det första inreselandet måste behandla asylansökningar från asylsökande som reser in på dess territorium och återta sökande som rest vidare till andra medlemsstater. Systemet har sedan det infördes dock kännetecknats av en bristande efterlevnad (både från staternas och de asylsökandes sida). Det är inte heller utformat för att hantera storskaliga migrationsströmmar, som tillströmningen av bosniska respektive kosovanska migranter under 1990-talet och på senare tid under Syrienkrisen. I samtliga tre fall har politiska hinder satt käppar i hjulet för alla försök att förhandla fram en rättvisare ansvarsfördelning.

Efter Syrienkrisen finns det ett antal möjliga modeller för ansvarsfördelning inom EU, bland annat följande:

Modell 1: Valfrihet/icke-tvingande Dublin

Dublinsystemet fungerar inte. De flesta asylsökande som kommer till Europa söker inte asyl i ankomstlandet utan söker sig vidare, ibland illegalt. Om Dublinförordningens regel om första inreseland skulle slopas och ersättas av ett system med valfrihet eller preferensmatchning skulle asylsökande kunna uppmuntras att överväga alla de möjliga asylländer som finns. Beroende på vilka institutionella mekanismer som införs är vår nuvarande uppfattning, angående de faktorer som ligger till grund för flyktingars beslut, att flyktingars preferenser

inte är huggna i sten. Välutformade, icke-tvingande stimulansåtgärder skulle kunna användas för att uppmuntra asylsökande att söka skydd i medlemsstater som i dagsläget tar emot färre flyktingar.

Modell 2: En migrations-, asyl- och skyddsbyrå i EU

En centraliserad migrations-, asyl- och skyddsbyrå i EU med befogenhet att fatta beslut i asylärenden skulle kunna vara ett viktigt steg på vägen mot en jämnare ansvarsfördelning. Byrån skulle även kunna övervaka förhållandena på mottagningsanläggningar och garantera lika villkor för alla sökande under asylförfarandet samt eventuellt även efter erkännandet av flyktingstatus. Med ett centralt beslutsfattande ses flyktingstatus i regel som en EU-status som ger flyktingar möjlighet att röra sig fritt inom Schengenområdet. Medlemsstaterna bör därför ge flyktingarna incitament att stanna kvar och skulle teoretiskt sett kunna "straffas" om de inte lyckas.

Modell 3: Fördelningsnycklar

På senare år har ett antal varianter på tanken om en fördelningsnyckel förts fram i akademiska och politiska debatter. Till exempel innehöll EU:s omplaceringspolitik 2015 en fördelningsnyckel som byggde på ett fast kvotsystem. Nyckeln återspeglade både medlemsstaternas upptagnings- och integrationskapacitet. De två avgörande faktorerna är 1) folkmängd (40 %): ju större folkmängd, desto lättare är det för medlemsstaterna att uppta och integrera flyktingar och 2) total BNP (40 %): stora ekonomier anses vara bättre rustade att ta emot fler flyktingar. Det finns även två korrigerande

faktorer som minskar tilldelningen: 1) antalet mottagna asylansökningar och tillhandahållna vidarebosättningsplatser under de senaste fem åren (10 %) och 2) arbetslösheten (10 %).

Politiska rekommendationer

Det kommer sannolikt att behövas olika mekanismer för ansvarsfördelning på global och regional nivå. Det är dock osannolikt att det på global nivå går att uppnå en effektiv ansvarsfördelning genom att inrätta en gemensam rättslig mekanism eller ett centralt fördelningssystem. För detta krävs det i stället en rad komplementära mekanismer – analytiska, politiska och operativa – för att undvika det kollektiva handlandets problem som historiskt sett präglat flyktingssystemet. Det handlar minst lika mycket om ledarskap, analys och att politiskt möjliggöra regler och bindande överenskommelser.

1) Nya mätmetoder

Trots de metodologiska utmaningarna är det möjligt att föreställa sig ett ansvarsfördelningsindex för flyktingar. Ett index behöver inte bara användas för att mäta staters bidrag utan också för att normativt påverka staters beteenden. Index kan förändra staters beteenden just genom den normativa påverkan som resultatbaserad ranking medför, och därmed ge staterna incitament att förbättra sitt resultat. Index har med framgång använts inom många andra politikområden. Transparency Internationals internationella korruptionsindex till exempel innebär indirekt en uthängning av lågpresterande stater och har därmed en normativ på-

verkan. Svårigheten med att ta fram ett offentligt index är att det måste ha en viss legitimitet för att kunna påverka staters beteende.

2) Grundläggande principer

Ansvarsfördelningen måste vara principfast men ändå pragmatisk. Även om det är svårt att införa formella normer på global nivå går det att utarbeta och enas om vissa gemensamma principer, till exempel inom ramen för den globala flyktingpakten. Bland dessa principer är det viktigt att 1) inse vad flyktingarna själva kan bidra med – beslutsfattare bör vid utformningen av mekanismer för ansvarsfördelning fundera över hur flyktingarna kan ses som en "tillgång" för samhället i stället för en ofrånkomlig kostnad eller "börda", 2) hitta rätt balans mellan ad hoc-initiativ och centraliserade initiativ – centralisering är inte automatiskt bättre än ad hoc-mekanismer för ansvarsfördelning – båda har en roll att spela, 3) se upp med falsk ansvarsfördelning – för att betraktas som ansvarsfördelning måste bidragen öka flyktingarnas tillgång till skydd, bistånd eller lösningar.

3) Organisatorisk kapacitet

För att ansvarsfördelningen ska fungera krävs det situationsspecifika möjliggörande åtgärder. Det krävs att en internationell organisation kan

identifiera områden som gagnar alla parter och ange en vision för hur en viss "flyktingkris" ska kunna lösas genom samarbete och samordning. Tidigare har UNHCR ibland tagit på sig denna roll när det gäller ansvarsfördelning. Den övergripande handlingsplanen för indokinesiska flyktingar och Internationella konferensen om centralamerikanska flyktingar (CIREFCA) är viktiga exempel på detta. Chanserna att lyckas fördela ansvaret är idag betydligt större med ad hoc-mekanismer eller icke-bindande mekanismer än med starkt centraliserade lösningar, och färdigheter i politisk analys och politiskt möjliggörande är särskilt viktiga för att få ansvarsfördelningen att fungera i praktiken.

4) Operativa metoder

Det finns en rad nya operativa verktyg som kan spela en viktig roll för att göra ansvarsfördelningen mer ändamålsenlig och effektiv. Det handlar bland annat om följande: 1) *preferensmatchning* – för att matcha flyktingarnas profiler med värdländernas nationella och lokala behov, 2) *utvecklingsbaserade strategier* – för att stärka flyktingar och värdssamhällen, 3) *alternativa lagliga vägar*, bland annat med hjälp av utbildningsvisum, arbetskraftsinvandring och familjeåterförening – för att minska behovet av farliga resor och utöka vidarebosättningen.



Alexander Betts, Cathryn Costello och Natascha Zaun,
En rättvis andel – Flyktingar och ansvarsfördelning

Delmi rapport 2017:10

Hela rapporten finns tillgänglig på www.delmi.se



Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17