

mig en analys av vilken inverkan ständsriksdagens avskaffande hade på utvecklingen av partilinjer och cementeringen av politiska block i vinstfrågan: den institutionella ramen runt de vinstdebatter som Linnarsson analyserar diskuteras inte alls. Samtidigt hade den uppgiften kanske inte kunnat rymmas i ett arbete som av allt att döma krävt många långa pass med gamla debatter och protokoll. Linnarssons bok utgör enligt min mening en mycket solid bas för fortsatt historisk och statsvetenskaplig forskning i frågan, och den lucka jag tycker mig se bör kanske fyllas av någon annan.

Boken utgör trots, eller kanske just på grund av, sitt historiska perspektiv och sin gedigna genomarbetning ett mycket värdefullt bidrag till dagens debatt om vinster i välfärden.

Jakob Heidbrink är verksam vid Juridiska institutionen, Göteborgs universitet.
E-post: jakob.heidbrink@law.gu.se

Betts, Alexander & Collier, Allen
2017. *Refuge – Transforming a Broken Refugee System*. London: Allen Lane.

Filomeno, Felipe Amin, 2017.
***Theories of local Immigration Policy*. Cham: Palgrave Macmillan.**

Anmälan av Jon Nyhlén & Gustav Lidén

Mot bakgrund av de senaste årens stora mottagande av flyktingar och den påföljande debatten om flyktingmottagandet, både i Europa och Sverige har frågor om mottagande och integration kommit högt upp på den politiska dagordningen. Naturligtvis har händelserna även kommit att sysselsätta forskare och vi kan med stor säkerhet förvänta oss flera intressanta publikationer på temat i

framtiden. Med anledning av detta skulle vi vilja uppmärksamma två böcker som utkommit under 2017 och som på olika sätt belyser frågan om hur de länder som är målen för fattiga och flyende människor ska hantera denna situation. Den ena boken är *Transforming a Broken Refugee System* av Alexander Betts & Paul Collier. Den andra är *Refuge: Theories of Local Immigration Policy* av Felipe Amin Filomeno. Böckerna har olika angreppssätt på frågorna men kan på ett intressant sätt anses länka till varandra. Medan den förstnämnda utgår från ett bredare angreppssätt och behandlar frågorna ur ett makroperspektiv analyserar den senare frågan utifrån ett alltför ofta bortglömt perspektiv, nämligen betydelsen av den lokala nivån vad gäller migration- och integrationsfrågor.

Boken *Refuge: Transforming a Broken Refugee System* är en samförfattad publikation av två välbekanta forskare, statsvetaren Alexander Betts och nationalekonomen Paul Collier. På Colliers tidigare meritlista är det värt att notera den mycket omdebatterade boken *Exodus* från 2013 med huvudargumentet att den globala migrationen måste regleras – och detta kraftfullt. I den nu aktuella boken är det gängse sättet att presentera samhällsvetenskaplig forskning utbytt mot den populärvetenskapliga stilen för att, enligt författarna, nå den breda allmänheten. Huruvida det också sker får än så länge vara osagt men boken har redan rönt uppmärksamhet bland opinionsbildare och beslutsfattare. Just den sistnämnda gruppen är av särskilt intresse för Betts och Collier då man i boken utlovar handfasta förslag.

Paradoxalt nog framstår dock tecknandet av utgångsläget och de förklarande omständigheter bakom flyktingproblematiken som som bokens främsta bidrag. Medryckande skildras en ny världsordning som synes vara mer bräcklig och svårare att förutspå än tidigare. Makroförklaringar så som kalla krigets slut, den nya teknikens förmåga att förstärka sociala rörelser, framväxandet av illiberala demokratier och extremism tillämpas som

generella förklaringar av en tidsålder som tätt sammankopplas med förekomsten av människor på flykt. Även om penseldragen är minst sagt breda så skapar Betts och Collier en bild av samtiden som nog många känner igen sig i. Detta åtföljs av en skildring av en global migrationsregim som är långtifrån anpassad för att hantera denna nya ordning. Med det senare åsyftas bl.a. att verktyg för fördelning av de som söker asyl inte funnits tillgängliga globalt och att inte ens en så integrerad form för samarbete som EU har lyckats åstadkomma detta visar ju på problemets utmaning. Detta mynnar ut i en redogörelse för förloppet av flyktingkrisen. Slutsatsen är kritisk, särskilt mot Tyskland, med slutsatsen att det politiska svaret har försvagat EU, bidragit till Brexit och fött terrorism. Att flyktingkrisen blottat djupa sprickor inom EU är otvetydigt men vad avser de andra omständigheterna så borde Betts och Collier ärligt noterat att det finns andra mer viktiga förklaringar.

Så vad föreslår författarna istället för lösning? Innan dessa beskrivs behöver det noteras att samtliga rekommendationer som föreslås i boken utgår från att det övergripande målet för den globala migrationspolitiken behöver vara repatriering och att tillåtelse för en permanent rätt till vistelse i ett nytt land inte kan vara alternativet för det stora flertalet. Medan Betts och Colliers första förslag handlar om att omdirigera stöd till de områden där flyktingar *de facto* befinner sig, dvs. i närområden till konflikter, avser det andra att skapa möjlighet och frihet för dem att faktiskt också arbeta. De övriga två råden är av mer institutionell karaktär. Således föreslår författarna att större ansträngningar måste till för att återuppbygga länder eller regioner som varit indragna i konflikter. Avslutningsvis hävdas att det institutionella ramverket som internationellt samlar aktörer för att arbeta med flyktingfrågan, däribland FN-organet UNHCR, behöver reformeras. Betts och Collier noterar att en global migrationsregim måste konstitueras av länder som hjälps åt, något som saknas idag. Samtidigt

noteras att länders tagna ansvar kan variera, fattiga länder kan primärt bistå genom att härbärgera flyktingar och rika länder huvudsakligen genom finansiellt stöd till sådana länder. Nog hade det varit klädsamt av författarna att tillstå att åtminstone det första är realiserat, UNHCR redogör för att 84 % av världens flyktingar redan återfinns i utvecklingsländer (UNHCR, 2017)

Ett av de mer drastiska förslagen är att konstruera ekonomiska zoner i områden dit flyktingar har kommit. Ambitionen är en generös skattelagstiftning för att attrahera företag för etablering där resursen i fråga är den tillgången till billig arbetskraft som flyktingarna utgör. Även om det finns fördelar med att flyktingar erbjuds en meningsfull tillvaro väger Betts och Colliers argument lätt när de i bokens avslutande del försöker hävda att detta inte skulle leda till exploatering av en redan utsatt grupp. Snarare riskerar systemet att möjliggöra detta och ändlösa rapporter om fasantfulla förhållanden i många av flyktinglägren i närheten av konfliktzoner gör att denna tanke både riskerar skapa nya problem samt befästa redan etablerade.

Betts och Colliers förslag handlar alltså till stor del om att utestänga människor från att ta sig till länder som kan erbjuda dem bättre förutsättningar. Teoretiskt är detta exempel på omständigheter ("repel") som ska övervinna annars starka drivkrafter som kan göra det nödvändigt att lämna sin egen region ("push") för andra som verkar lockande ("pull") (Arango, 2000). Vi kan finna många invändningar till denna tanke. Även om politiken kan försvåra kommer den knappast kunna motverka de globala drivkrafter av migrationsströmmar som kännetecknar vår tid (Castles et al. 2014). Världsläget omöjliggör i många fall också detta, p.g.a. vad som framstår som närmast ändlösa konflikter i exempelvis Somalia och Afghanistan. Ytterst aktualiserar ambitionen om repatriering också etiska spörsmål, som förvisso behandlas i boken, men där försvärande för människor i nöd att söka en draglig tillvaro för oss

allt längre ifrån vad humanism borde vara. Författarna nämner att individer efter mellan fem till tio år ska kunna sändas åter till sitt hemland om detta då bedöms som stabilt. Konsekvensen av en sådan politik blir inte bara att hinder skapas för människor att rota och etablera sig i ett nytt samhälle utan minskar också drivkraften för att detta skulle vara något eftersträvsvärt för den enskilde.

Frågor rörande migration, immigration, flyktingmottagande och integration anses ofta vara en fråga för den nationella politiken att hantera, dels genom internationella överenskommelser, dels genom nationell policy. Dock är det så att politiken i mångt och mycket i praktiken ska genomföras på lokal nivå där bostäder ska ordnas, utbildning ska erbjudas samt andra sociala och ekonomiska spörsmål ska hanteras. Trots detta har den lokala nivån många gånger förbisetts när frågor om flyktingmottagande och integration ska befriskas (Lidén & Nyhlén 2014). Därför känns det särskilt välkommet med en bok som just fokuserar på den lokala nivåns betydelse. *Theories of Local Immigration Policy* är skriven av den i USA verksamme statsvetaren Felipe Amin Filomeno. Boken behandlar lokal immigrationspolitik utifrån aspekter om vad som kännetecknar den lokala nivåns betydelse samt vad som kan förklara utfallet av lokal immigrationspolitik. Vad avser det sista så erbjuder Filomeno ett, vad han kallar, relationellt angreppssätt för att förstå politikområdet utifrån hur det uppstår, varierar och de effekter det ger. Allt detta sker utifrån tanke om att den lokala nivån påverkas och befinner sig i ett beroendeförhållande till sin omvärld. Detta beroendeförhållande menar författaren kan förstås utifrån en vertikal interaktion, vilken i huvudsak handlar om den lokala nivåns relation till den centrala och internationella politiska nivån. Den utgörs exempelvis av de aktörer och trender som Betts och Collier behandlar. Den andra dimensionen är den horisontella dimensionen och avser det lokala styrets relation till andra lokala styren. Denna tanke är inte ny inom fältet

(Lahav & Guiraudon 2006) men har visat sig vara fruktbar. Författaren visar också på hur kommuner och städer på olika håll i världen hanterat immigration på olika sätt där vissa fört en inkluderande och välkomnande politik medan andra aktivt motverkat migranternas anländande och bosättning.

De ovan nämnda utgångspunkterna behandlas var för sig genom bokens olika kapitel. Kapitlen är uppdelade i olika teman kopplade till relevant forskning inom området samtidigt behandlas också frågor om hur forskningen om den lokala nivån kan breddas, både i termer av tematik och metodologiska angreppssätt. I bokens inledande kapitel beskrivs fältet lokal immigrationspolitik och begreppen definieras. Författaren låter begreppet innefatta båda sidorna av det som kan förknippas med den övergripande termen migrationspolitik. På så vis menar Filomeno att begreppet immigrationspolitik inbegriper både handlande samt lagar och regleringar vilka vidtas för att hantera inflödet av människor inom en viss jurisdiktion. Därtill inkluderas också integration av immigranterna i begreppet.

Ett av de forskningsperspektiv på lokal immigrationspolitik som behandlas i boken är "The localist approach" vilket handlar om den forskningstradition som i huvudsak behandlat den lokala nivån isolerat från sin omgivning. Inom denna forskningstradition har lokal immigrationspolitik setts som ett resultat av lokal policy och politiskt handlande som i sin tur varit ett resultat av lokala förutsättningar. De lokala förutsättningarna handlar bland annat om den lokala identiteten, lokal etnisk sammansättning, de lokala politiska partierna samt konkurrens om resurser. Viktigt för att kunna förstå den lokala nivåns betydelse är dock också att beakta relationen mellan olika nivåer. Utifrån de två grundperspektiven, vertikala och horisontella relationer, kan tidigare kunskaper klassificeras. Inom studier som fokuserat på relationen mellan nivåer har man kunnat urskilja olika "regimtyper" där man inom

vissa studier kunnat se att den centrala nivån har haft en stor påverkan på alla nivåer (*the centralist scenario*) medan andra studier visat på hur de olika nivåerna samarbetet (*the cooperative scenario*). En tredje "regimtyp" som urskilts är den där den lokala nivån har tämligen stor autonomi vilket påverkar utfallet av immigrationspolitik och skapar stor variation mellan lokala enheter (*the asymmetric federalist scenario*). Dessa tre regimtyper kan kopplas till tre analytiska perspektiv – "bottom-up", "top-down" samt perspektiv som kännetecknas av ett samspel mellan nivåer – vilka präglats mycket av den forskning som bedrivits inom fältet (Dekker et al. 2015).

Filomeno föreslår slutligen en modell för hur forskning om immigration kan utvecklas, vilken han benämner som en relationell modell för att kunna studera lokal immigrationspolitik. Inom ramen för denna modell så menar författaren att immigrationspolitik bör studeras ur ett bredare perspektiv där den lokala nivåns sammanhang hamnar i fokus. Som ett exempel lyfter författaren fram ett ökat fokus på studier som använder sig av nätverksteorier för att kunna fånga detta med sammanhang på ett bättre sätt likväl som frågor om policy-diffusion. Författaren argumenterar också för studier som i större utsträckning fokuserar på den politiska enhetens storlek och att den är av central betydelse för att förstå variationer i immigrationspolitik på lokal nivå. Exempelvis har städer som New York och London helt andra förutsättning än mindre städer när det kommer till förverkligandet av politiken på lokal nivå. Det kan också vara så att i större politiska enheter är vissa faktorer viktigare än vad som är fallet i mindre politiska enheter. Filomeno lyfter också fram betydelsen av att även vidga de metodologiska angreppssätten bland annat genom studier som går på djupet, exempelvis genom fokuserade fallstudier, för att bättre kunna förstå lokal immigrationspolitik. Boken avslutas med ett en diskussion där författaren drar ett antal slutsatser baserade på bokens övriga kapitel.

Som helhet är *Theories of Local Immigration Policy* en mycket intressant bok vars styrka ligger i att knyta samman ett tämligen spretigt forskningsfält och presentera hur forskningen inom detta fält gestaltat sig på ett systematiskt sätt. Boken utgör ett viktigt bidrag till förståelsen för den lokala nivåns betydelse både i forskningen och i praktisk mening. Boken bygger på en rik flora av exempel som spänner över stora delar av världen. Det som dock framstår som en brist är en viss grad av ytlighet. Inom ramen för de olika kapitlen presenteras ett antal teman samt olika studier och deras resultat kopplat till dessa teman. Intrycket som man som läsare får är att denna presentation blir tämligen grund och att författaren bara skrapar på ytan av vad som är studiernas resultat. Här hade mer av fördjupning kunnat vara på sin plats där resultaten och dess mekanismer diskuterats i större utsträckning. Intrycket är också att integrationsperspektivet till viss del får stå i skymundan och boken som helhet hade tjänat på att detta fått ta större plats. Det gäller i synnerhet mot bakgrund av att integration är ett bärande tema i den definition av begreppet immigrationspolicy som presenteras i bokens inledningskapitel. Nu behandlas inte integration på ett systematiskt sätt utan finns insprängt i kapitlen på lite olika ställen. Det gör att det är svårt att se hur integrationspolitik uttrycks på den lokala nivån. Givet detta så är det sammantagna intrycket av boken mycket gott och Filomeno har skapat en mycket bra grund för ökad förståelse och vidare studier av den lokala nivåns betydelse inom immigrationspolitik.

Även om det inom detta fält sedan länge varit växande inom statsvetenskap måste de ovan nämnda publikationerna sägas addera till det ökade intresse för migrationsfrågor som kan skönjas både inom forskningen såväl som i den allmänna debatten. Vad som länge varit negligerat i forskningen inom området är länken mellan internationell och nationell immigrationspolitik ned till lokalsamhällets förutsättningar och agerande. De

båda diskuterade böckerna bjuder delvis på sådana kopplingar men här finns det alltjämt en intressant forskningslucka för statsvetare och andra att adressera. Filomenos bidrag är ett gott exempel på ett ökat intresse för den lokala nivåns betydelse. Värdet av dylika publikationer blir dock särskilt stort när de, som en inneboende tematik, både kan relatera till globala utmaningar och möjligheter, som exempelvis de beskriva av Betts och Collier, och översätta dem till en lokal kontext.

REFERENSER

- Arango, J., 2000. "Explaining Migration: A Critical View", *International Social Science Journal*, Vol. 52, pp. 283-296.
- Betts, A. och P. Collier, 2017. *Refugee – Transforming a Broken Refugee System*, Allen Lane.
- Castles, S., H. De Haas, och M.J. Miller, 2014. *The age of migration : international population movements in the modern world*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dekker, R., H. Emilsson, B. Krieger och P. Scholten, 2015. "A Local Dimension of Integration Policy", *International Migration Review*, Vol. 49, No. 3, ss. 633-658.
- Filomeno, F. A., 2017. *Theories of local immigration policy*. New York, NY: Palgrave Macmillan
- Lahav, G. och V. Guiraudon, 2006. "Actors and venues in immigration control", *West European Politics*, Vol. 29, No. 2, ss. 201-223.
- Lidén, G. och J. Nyhlén, 2014. "Explaining Local Swedish Refugee Policy", *Journal of International Migration and Integration*, Vol. 15, No. 3, ss. 547-565.
- UNHCR, 2017. *Global Trends – Forced Displacement in 2016*. Geneva: UNHCR.

Jon Nyhlén är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet; Gustav Lidén är verksam vid Avdelningen för samhällsvetenskap, Mittuniversitetet, Sundsvall.
E-post: jon.nyhlen@statsvet.su.se;
gustav.liden@miun.se