

Migrationspolitik, välfärd och jämlikhet

Välfärdsstatens institutioner (gemensamt finansierad sjukvård, socialförsäkringar och utbildning, mm) bidrar till att uppnå värden som har stor uppslutning i det svenska samhället: exempelvis jämlikhet, trygghet och personlig autonomi. Men vad innebär dessa värden och ideal i migrationspolitiska frågor? Bör välfärdsstaten och jämlikheten *inom landet* prioriteras, vilket skulle motivera en mer restriktiv migrationspolitik? Eller bör *global* utjämning av individers säkerhet och livskvalitet prioriteras genom en öppnare migration? Politiker och engagerade medborgare har nytta av att bekanta sig med politisk-filosofiska resonemang kring denna fråga.

Denna *policy brief*, skriven av en statsvetare vars analys av frågan nyligen presenterades i avhandlingen *Migrationspolitiska dilemman* (Östbring 2019), diskuterar förhållandet mellan tre olika dimensioner som är viktiga när man reflekterar över politikområdet migration och integration: den normativa, den empiriska och den praktiska dimensionen. Den normativa dimensionen handlar om värden och ideal. Den empiriska dimensionen handlar om sociala, ekonomiska och politiska förhållanden. Den praktiska dimensionen handlar om rekommendationer för beslutsfattande och lagstiftning. Syftet är att förmedla en aktuell diskussion inom politisk filosofi om välfärdsstaten och migrationspolitiken. Värderingsmässiga

och ideologiska frågor är relevanta för de medborgare, politiker och beslutsfattare som söker efter en normativt välgrundad politik. De hjälper oss att bättre förstå och navigera i den dagspolitiska debatten.

Liberal nationalism och liberal universalism

Det finns flera empiriska studier kring det så kallade "progressiva dilemman" – idén att det råder en målkonflikt mellan omfattande migration och förmågan att upprätthålla inhemska välfärdssystem. Dilemman har lett till många akademiska diskussioner och förekommer även ofta i politiska debatter. Den empiriska frågan engagerar

förmodligen så mycket för att det ofta antas att det ena eller andra svaret leder till en viss policyrekommendation. Men från en beskrivning av ett sakförhållande (empirisk dimension) följer inte automatiskt en slutsats om vad som bör göras (praktisk dimension). Det krävs även normativa resonemang om vilka värden som ska prioriteras. Hur bör vi resonera om det faktiskt skulle finnas en sådan målkonflikt? Denna fråga ägnas vanligen mindre uppmärksamhet än den empiriska sakfrågan. Men det finns anledning att även försöka få klarhet i de normativa argumenten kring det progressiva dilemmat.

Bland socialliberala politiska teoretiker finns här en uppdelning i två olika läger: vissa intar en position som brukar kallas *liberal nationalism*, medan andra företrädare är *liberal universalism*. Liberala nationalisterna (exempelvis Michael Walzer och David Miller) anser att stater är berättigade att begränsa migration eftersom en sådan politik anses nödvändig för att säkerställa att välfärdsstatens kapacitet inte överskrids eller att de sociala förutsättningarna för välfärdsstaten inte ska undergrävas (exempelvis genom att känslan av solidaritet skulle minska). Stater med omfattande offentliga åtaganden anses förutsätta att samhällsmedlemmarna förenas av vissa sociala band, exempelvis gemensamt språk, grundläggande sociala konventioner och historiska referensramar. Tillsammans skapar dessa sociala band en gemensam nationell identitet (utan att kräva likhet vad gäller etnicitet eller utseende).

Allmänmänsklig gemenskap och empati räcker enligt liberala nationalisterna inte för att motivera skapandet och upprätthållandet av en välfärdsstat, eftersom dess institutioner medför ömsesidiga åtaganden som går långt utöver rent humanitära skyldigheter i situationer av nöd och akut fara. Till exempel sådana institutioner som hanterar "normala" behov under en levnadsbana. Dessa anses fördraga ett större mått av solidaritet och vilja till ömsesidigt

ansvar och betalningsvilja. Liberala nationalisterna anser kort sagt att de institutioner som bidrar till att förverkliga social jämlikhet är beroende av en mer djupgående gemenskap. Gemenskapen måste bygga på något mer utöver enighet om abstrakta politiska principer eller humanitära skyldigheter människor emellan.

Liberala universalister framför en principiell kritik av den liberala nationalismens argument. Utifrån det universalistiska synsättet borde socialliberala ideal snarast förpliktiga till en annan ordning vad gäller migrationspolitik: det borde råda öppna gränser. Att utestänga utomstående personer för att värna inhemska välfärdsinstitutioner är oförenligt med ideal som jämlikhet och individens frihet. De vanliga argumenten för statlig kontroll över migration anses ogiltiga eftersom de bygger på att intressen och behov hos existerande samhällsmedlemmar ges företräde framför de potentiella migranternas ofta mer akuta behov och tungt vägande intresse av att migrera. Det enda skäl som brukar betraktas som giltigt är "den allmänna ordningen", det vill säga om migrationen uppnår en nivå som leder till att samhällets förmåga att upprätthålla ordning och säkerhet hotas, så utgör detta en situation som rättfärdigar en begränsning av migrationen. Men ett sådant "ordningsargument" går inte att använda obegränsat – det är bara i de fall och i den mån som den allmänna ordningen faktiskt är i gungning som argumentet är tillämpligt. Nuvarande system med statlig kontroll över migration och medborgarskap i en ojämlik värld är enligt en av universalismens främsta företrädare, Joseph Carens, i grund och botten den moderna motsvarigheten till feodalism: ett system av ofrihet som upprätthåller ärvda och oförtjänta privilegier.

Välfärdsstaten och politisk ordning

De två positionerna tycks leda till två motsatta policyrekommendationer. Om medborgare och politiker lyssnar på den ena eller andra så kommer de att vilja utforma nu

varande migrationslagstiftning och institutioner på olika sätt. Men innan medborgare eller politiker väljer att vägledas av en viss position i den normativa och värderingsmässiga dimensionen så måste de även begrunda om resonemangen är tillämpliga i det sammanhang de befinner sig i. Vad krävs för att politisk filosofi ska vara relevant ”i verkligheten”, det vill säga i den praktiska dimensionen av dagspolitiska frågor om hur policy bör utformas? Ett svar är att de sociala, ekonomiska och politiska förhållandena måste ha beaktats i det normativa tänkandet kring vad olika värden och ideal ska anses innebära.

De liberala universalisternas syn på ordning som mer grundläggande än välfärdsstatens institutioner är ett bra exempel på ett resonemang som är vanskligt, därför att det förbiser den empiriska dimensionen. För vid närmare eftertanke, går det verkligen att i praktiken göra en så skarp åtskillnad mellan välfärdsstat och politisk ordning? I Sverige till exempel, där skattetrycket vid normala inkomster är över 50 procent om indirekt beskattning räknas in, är de flesta invånare beroende av det offentliga och dess förmåga att tillgodose vård, omsorg och utbildning. Välfärdsinstitutionerna påverkar människors beslut, livsplaner och förväntningar. Det är inte bara de ekonomiskt utsatta som är i behov av välfärdsstaten, utan den är en helt avgörande faktor i de allra flestas liv. Det är just därför att den garanterar dessa avgörande sociala funktioner som välfärdsstaten under efterkrigstiden hjälpt till att stärka den sociala och politiska ordningen.

I ett land med högt skattetryck har endast en mindre andel av befolkningen möjlighet att sätta undan pengar i en omfattning som på allvar gör dem oberoende av det offentliga för familjens hälso- och sjukvård, universitetsutbildning för sina barn och äldreomsorg åt sina föräldrar. Resten av medborgarna är i den meningen ”fångade” i den form av socialt samarbete som offentlig finansiering av välfärdsystemen utgör. Välfärdsstaten, när den väl existerar, kan sägas utgöra eller skapa en komplex form av social och

politisk ordning – den är inte blott en påbyggnad som tillgodoser ytterligare behov eller ambitioner.

Det är värt att notera vissa likheter mellan välfärdsinstitutionerna och statens våldsmonopol. Både våldsmonopolet (staten i dess minimala form) och välfärdsystemen (den gemensamma finansieringen av välfärdsnyttigheter som är viktiga i människors liv) reducerar osäkerheten om framtiden och tar udden av de värsta formerna av social konkurrens. Genom att etablera en grundnivå av säkerhet bidrar institutionerna till ökad tillit och ömsesidighet i sociala och ekonomiska relationer. Men om så är fallet måste man också beakta baksidan av den nyvunna sociala tryggheten. Välfärdsstaten och våldsmonopolet reducerar osäkerhet endast om systemets förmåga i sin tur inte är ifrågasatt. Att finna sig obehärdad och försvarslös om våldsmonopolet fallerar är ett verkligt skräckscenario, och således är tillit helt avgörande – tillit till ”systemet” – och i grunden en tillit till att även andra kommer att lita på det. Med så höga insatser är en ond cirkel av minskad tillit en stor risk. Om man inte hyser tillit, måste man rusta, och rustar man kommer andras tillit att ruckas, och så vidare. I välfärdsinstitutionernas fall handlar det om en möjlig negativ spiral av att minskad offentlig förmåga att leva upp till förväntningarna leder till fler privata lösningar, som i sin tur leder till minskad uppslutning och betalningsvilja för de offentliga systemen, som i sin tur leder till ännu sämre offentlig förmåga eller ambitionsnivå, och så vidare.

Detta har betydelse för den liberala universalismens argument att välfärdsinstitutioner inte kan motivera begränsningar av migration, eftersom strävan efter större intern jämlikhet inte kan anses trumfa skälen för ökade möjligheter till migration för utomstående personer. För dessa institutioner handlar om mer än intern jämlikhet. Här och nu, och under överskådlig tid, är välfärdsstatens institutioner snarast en del av den sociala och politiska

ordningen. Så även om man sätter grundläggande ordning som huvudsakligt värde finns alltså skäl att inte avskaffa eller överbelasta välfärdssystemen, eftersom samhällsordningen riskeras ifall människors behov och förväntningar plötsligt inte uppfylls.

Policyrekommendationer

En rekommendation är alltså att vara försiktig vad gäller omfattningen och karaktären på den migration som en välfärdsstat bör möjliggöra. Detta gäller även om ens position är den liberala universalismens, dvs att reglering och begränsningar av migration i grunden är orättfärdiga. För med en historisk och sociologisk analys av välfärdsstatens uppkomst och funktion vore det vanskligt att härleda direkta policyrekommendationer från den liberala universalismen. Den kan dock på det normativa planet fortfarande anses utgöra en moraliskt riktig ståndpunkt.

Det finns en generell lärdom här kring politiskt tänkande och förhållandet mellan den normativa dimensionen, den empiriska dimensionen och den praktiska dimensionen. Endast sådan *normativ* politisk filosofi (alltså resonemang om värden, principer och ideal) som även ägnar sig åt den *empiriska* kontexten (dvs faktiska ekonomiska, sociala och politiska förhållanden) lär kunna komma fram till användbara insikter. En sådan insikt är att politisk ordning och välfärdsinstitutioner inte nödvändigtvis ska betraktas som oberoende av varandra. Det slags filosofier som istället ser det som sin roll och korrekta metodologi att ta ett steg tillbaka och frigöra sig från många av det samtida samhällets omständigheter och egenskaper

(dvs frånkoppla den empiriska dimensionen) kan erbjuda ett visst slags insikter och kritiska perspektiv. Men det kommer att missa andra viktiga insikter. Priset för långtgående ”kritisk distans” till ett visst sammanhang är att den *praktiska* relevansen minskar och avståndet till policyrekommendationer ökar.

Om man frigör sig från det aktuella samhällets omständigheter i mycket hög utsträckning blir det helt enkelt mer vanskligt att använda den normativa teorin för att få vägledning kring hur policy bör utformas. Man skulle kunna säga att varianter av liberal universalism blir vad den brittiske 1800-talsfilosofen Henry Sidgwick brukade kalla för ”dubbelt ideal”, det vill säga en teori som säger vilka handlingar som vore de bästa *i en ideal värld* snarare än i den aktuella världen. Den medborgare som söker sig till politisk filosofi för att få vägledning måste således förvissa sig om de normativa resonemangen överhuvudtaget har som syfte och ambition att kunna ge praktisk vägledning i de målkonflikter vi faktiskt står inför. Den dags- och partipolitiska debatten kan då söka inspiration och lärdomar från filosofi i en av våra mest brännande samhällsfrågor.

Björn Östbring är filosofie doktor i statsvetenskap vid Lunds universitet. Han medverkar i redaktionen för *Statsvetenskaplig tidskrift*. I doktorsavhandlingen *Migrationspolitiska dilemman: Om idealism och realism i liberal politisk teori* (2019) behandlar Björn Östbring den politisk-teoretiska diskussionen mellan liberala nationalisterna och liberala universalisterna i ljuset av de senaste decenniernas intensiva metoddiskussionen inom fältet normativ politisk teori. Avhandlingen finns att läsa och ladda ner i fulltext från: https://portal.research.lu.se/portal/files/57605453/Ostbring_2019_Migrationspolitiska_dilemman.pdf



Björn Östbring
Migrationspolitik, välfärd och jämlikhet
Delmi Policy Brief 2020:6
www.delmi.se



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR
Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17