

Kurs: SVTM11

Handledare: Malena Rosén

EU:s asyl- och migrationspolitik

Ett gemensamt politikområde



LUNDS
UNIVERSITET

Zina Abdalla



Copyright © Zina Abdalla

Fakultet och avdelning

ISBN xxx-xx-xx-x

ISSN xxx-xx-xx-

Tryckt i Sverige av Media-Tryck, Lunds universitet
Lund 2012

ABSTRAKT

Asyl- och migrationspolitik har under en lång tid varit en nationell angelägenhet för de europeiska staterna, medlemsländerna har under senare tid försökt harmonisera denna till ett mer överstatligt projekt. Den senaste ledstjärnan för samarbetet och för hantering av asylströmmar är Stockholmsprogrammet där solidaritet mellan medlemsländerna spelar en betydande roll. I programmet slogs det fast att senast 2012 ska EU ha upprättat ett gemensamt asylsystem, vilket än inte blivit av. I denna uppsats ska jag se på EU:s gemensamma asyl- och migrationspolitik och harmoniseringen av denna utifrån teorier som neofunktionalism, liberal intergovernmentalism samt securitization för att senare försöka utkristallisera varför medlemsstaterna valt att samarbeta inom politikområdet. Jag ska analysera dokument som EU har tagit fram kring asyl- och migrationspolitik; Stockholmsprogrammet samt Migrationspakten, men även tidigare material kring ämnet. Teorierna i sig ska i min analys ligga till grund för förståelsen av samarbetet kring det gemensamma politikområdet.

Nyckelord: EU, asyl- och migrationspolitik, regionalt samarbete, neofunktionalism, liberal intergovernmentalism, securitization

Antal ord: 19 564

Innehållsförteckning

1 Inledning	11
1.1 Bakgrund	12
1.2 Syfte och frågeställning	13
1.3 Avgränsning	14
1.4 Disposition	14
2. Metod	16
2.1 Fallstudie	16
2.1.1 Urval av datainsamling	17
2.1.2 Metodproblematik	18
2.2 Kvalitativ textanalys	18
2.2.1 Urval av datainsamling	19
2.2.2 Metodproblematik	19
2.3 Innehållsanalys av dokument	19
2.3.1 Urval av datainsamling	20
2.3.2 Metodproblematik	21
3. Teori	22
3.1 Neofunktionalism och regionalt samarbete	22
3.2 Liberal intergovernmentalism och regionalt samarbete	25
3.3 Securitization och regionalt samarbete	27
3.4 Diskussion kring teorierna	31
4. Regionalt samarbete	32
4.1 Inre marknaden	32
4.1.1 Fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer	33

4.2 Tillväxt och invandring	35
4.3 Asyl- och migrationspolitik	36
4.4 En överstatlig migrationspolitik	37
4.5 Fördragstexter i samband med den gemensamma asyl- och migrationspolitiken	40
4.5.1 Dublinkonventionen	41
4.5.2 Amsterdamfördraget	41
4.5.3 Tammerfors och Haagprogrammet	42
5. Analys av Stockholmsprogrammet	43
5.1 Att främja medborgarnas rättigheter	45
5.2 Att förenkla medborgarnas liv	46
5.3 Ett Europa som skyddar	47
5.4 Tillträde till Europa i en globaliserad värld	49
5.4.1 Informationsutbyte	50
5.5 Ett Europa präglad av ansvar, solidaritet och partnerskap	51
5.6 Den yttre dimensionen av frihet, säkerhet och rättvisa	53
6. Analys av Migrationspakten	54
6.1 Att organisera laglig invandring	57
6.2 Kontrollera olaglig invandring	58
6.3 Göra gränskontrollerna mer effektiva	60
6.4 Konstruera ett Europa av asyl	61
6.5 Partnerskap med ursprungs-och transitländer för att uppmuntra synergi mellan migration och utveckling	63
7. En gemensam asyl- och migrationspolitik	66
7.1 Hur kan begreppet spill över förklara den gemensamma asyl- och migrationspolitiken?	66

7.2 Hur kan den gemensamma asyl- och migrationspolitiken förklaras utifrån rationalitet?	68
7.3 Hur kan begreppet säkerhet åberopas för att förklara den gemensamma asyl- och migrationspolitiken?	71
8. Slutsats	76
Referenser	
Tryckta källor	
Otryckta källor	

1 Inledning

I min uppsats vill jag se på utvecklingen av EU och mer specifikt samarbetet mot en gemensam asyl- och migrationspolitik, dels genom att se på förklaringsfaktorerna samt varför medlemsländerna strävar efter ett ökat samarbete och hur det påverkar EU. Den gemensamma asyl- och migrationspolitiken bär med sig en rad stora förändringar för medlemsländerna vilka ska undersökas genom att titta på processerna kring den gemensamma asylutformningen. Utifrån de klassiska integrationsteorierna neofunktionalism och liberal intergovernmentalism ska jag se på regionalt samarbete och förklaringar till varför EU samarbetet även har sträckt sig till att innefatta en gemensam asyl- och migrationspolitik. Securitization tillhör en av de nyare teorierna där det regionala samarbetet förklaras utifrån en säkerhetsaspekt, den gemensamma asyl- och migrationspolitiken förklaras då som en säkerhetsåtgärd och frågan får därför en säkerhetspolitisk prägel. Teorierna ska självklart studeras i en större utsträckning under uppsatsens gång, främst efter analys av Stockholmsprogrammet och Migrationspakten. Jag hoppas att teorierna kan stå som grund för en större analys av varför EU:s medlemsländer strävar efter ett gemensamt asylsystem. Den europeiska gemensamma asyl- och migrationspolitiken har under många år utvecklats som svar på de brister som finns i den nuvarande politiken och ett ojämnt ansvar och ojämn fördelning mellan medlemsländerna gällande mottagandet av flyktingar. Frågan blev väldigt omdebatterat i samband med den arabiska våren 2011 och de ojämna flyktingströmmar som för mestadels tog sig till södra Europa, d.v.s. en ojämn börda för medlemsländerna. Jag vill se vad det är för bakomliggande faktorer som driver medlemsstaterna mot en harmonisering av en överstatlig gemensam asyl- och migrationspolitik. Forskningsproblemet är i bredare mening hur man

kan förstå utvecklingen av den gemensamma europeiska asyl och migrationspolitiken.

1.1 Bakgrund

Under flera år har EU:s roll kring hanterandet av asyl och migration utvidgats dels på grund av det ökade antalet migranter och asylsökande som försökt ta sin in i Europa. Alla länder som tillhör den europeiska unionen har skrivit under Genèvekonventionen, vilket gör de förpliktade att värna om flyktingar genom att garantera deras säkerhet inom staten de har sökt sig till. Under historiens lopp har medlemsländerna själva satt sin egen migrationspolitik och den har varit en nationell angelägenhet, som medlemmar i den europeiska gemenskapen och dess utvidgning inom olika politikområden har detta dock kommit att innebära förändringar för medlemsstaterna inom asyl- och migrationspolitik såväl som andra politikområden. Den gemensamma asyl- och migrationspolitiken har under många år utvecklats och är i en ständig process. Amsterdamfördraget från 1997 och Tampereprogrammet från 1999 gav den europeiska unionen ansvar för skapandet av en gemensam asyl- och migrationspolitik för att göra migrationspolitiken mer säker och lagligt kontrollerad. Haagprogrammet som fastställdes 2004 kom att innehålla en utveckling som lutade mot ett gemensamt asylsystem som skulle ha varit utvecklat redan 2010. Stockholmsprogrammet från 2009 kom att ersätta Haagprogrammet och hade en liknande ställning kring att öka samarbetet gällande asyl och migration. I samma veva föreslogs 2008 Migrationspakten vilken man hade hoppats på skulle resultera i att utveckla den gemensamma asylpolitiken och att denna skulle vara i full gång vid 2012 (James 2005).

Det är omöjligt att undersöka alla dessa dokument i denna uppsats, därför fokuserar jag på de nyare dokumenten; Stockholmsprogrammet och Migrationspakten för analys. För att få en känsla för frågan och förstå utvecklingen nämner jag även övriga dokument i ett avsnitt, dels för att förstå den långa processen och

utformningen av det kommande samarbetet inom asyl- och migration. Jag vill som sagt inte undersöka asyl- och migrationspolitiken i sig, istället vill jag se på hur den gemensamma asyl- och migrationspolitiken påverkar EU och vad det är som driver staterna att samarbeta överstatligt kring politikområdet.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med min uppsats är att skapa en förståelse för varför stater väljer att samarbeta kring ett suveränitetskänsligt politikområde som i sin tur även har kommit att bli överstatligt. Jag vill undersöka om staternas intressen förändras när de ingår i ett regionalt samarbete som den europeiska unionen eller om de helt enkelt anpassar sig till medlemskapet. Detta hoppas jag göra genom att utläsa om det finns några bakomliggande faktorer i de olika föredragen som skapats i samband med asyl- och migrationspolitiken. Min hypotes är att den gemensamma asyl- och migrationspolitiken är en utveckling av EU-samarbetet som har brett sig över till ett nytt politikområde och gynnar regionen. Frågeställningen som kan utläsas nedan ska appliceras på de tre teorierna; neofunktionalism, liberal intergovernmentalism och securitization. Huvudfrågeställningen; varför medlemsländerna väljer att samarbeta kring asyl- och migrationspolitik, har jag delat in i tre delfrågor:

- Hur kan begreppet spill över förklara den gemensamma asyl- och migrationspolitiken?
- Hur kan den gemensamma asyl- och migrationspolitiken förklaras utifrån rationalitet?
- Hur kan begreppet säkerhet återopas för att förklara den gemensamma asyl- och migrationspolitiken?

1.3 Avgränsning

Den gemensamma asyl- och migrationspolitiken är ett komplext område som under många år utvecklats och haft både fram- och motgångar. Politikområdet innehåller även en oändlig dokumentation av såväl fördrag, konventioner, beslut etc. Det hade varit omöjligt för mig att gå igenom allt som har med det gemensamma politikområdet att göra, därför ska jag hålla mig till de dokument som jag anser vara centrala nedslag: Amsterdamfördraget, Tampereprogrammet, Haagprogrammet, Stockholmsprogrammet samt Migrationspakten. Ovanstående dokument ska jag använda mig av för att skapa en förståelse kring den gemensamma asyl- och migrationspolitiken dock ska jag endast göra en innehållsanalys av de nyare dokumenten; Stockholmsprogrammet och Migrationspakten, vilka är nyare dokument och utgör mer en handlingsplan snarare än visioner. Jag har även blivit tipsad av Marie Bengtsson, expert på migrationsverket, att de dokumenten är de vägledande dokumenten i EU:s migrationspolitik idag och det är utifrån dessa kommissionen årligen gör utvärderingar och uppföljningar ifrån. Jag använder begreppet asyl- och migrationspolitik som ett helhetsbegrepp som innefattar alla typer av migration. Det finns många olika typer av migranter och mitt fokus ligger snarare på flyktingar och papperslösa än studerande och anhöriga.

1.4 Disposition

Jag ska i min uppsats först förklara teorierna neofunktionalism, liberal intergovernmentalism och securitization eftersom dessa senare ska utgöra en central del av min analys. Jag börjar uppsatsen med att först förklara teorierna följt av metod för att senare ge en tillbakablick på vad som hänt kring asyl- och migrationspolitiken under de senare

åren. Därefter ska jag gå in på Stockholmsprogrammet och Migrationspakten för att senare kunna skapa en analys av om vilka spår den gemensamma asyl- och migrationspolitiken går i samt skapa en förståelse för varför medlemsländerna valt ett sådant samarbete. Uppsatsen avslutas med en diskussion kring den gemensamma asyl- och migrationspolitikens påverkan på EU och en slutsats.

2. Metod

Jag ska i mitt metodkapitel ge en beskrivning av de valda metoderna; fallstudie, textanalys och innehållsanalys av dokument. Vidare beskrivs även metoder för datainsamling samt metodproblematik i förhållande till de olika metoderna. Forskningsproblemet är i bredare mening hur man kan förstå utvecklingen av den gemensamma europeiska asyl- och migrationspolitiken därför anser jag de valda metoderna som givande.

2.1 Fallstudie

En fallstudiebaserad forskning innebär att man tar ett eller flera fall från det verkliga livet och använder det som empiriskt underlag för forskning, särskilt när kunskap om ett område helt eller delvis saknas eller om det rör sig om komplexa fenomen (Gustavsson, 2003: 116). Fallstudier kan vara av både kvantitativ och kvalitativ karaktär (Bryman, 2008: 52- 53), jag ska i min studie använda mig av endast kvalitativa ansatser eftersom jag anser att det ger större kunskap och ökad förståelse i just mitt fall. Jag ämnar besvara mina frågeställningar genom en fallstudie där jag ska utreda ett fall (den europeiska gemensamma asyl- och migrationspolitiken) i detalj för att kunna förstå varför medlemsländerna väljer att samarbeta kring politikområdet. En av fördelarna att använda sig av fallstudie är att man studerar fallet på djupet och får en större förståelse (Hammersley & Gomm, 2008: 3-6). Mitt syfte är att skapa en större förståelse för varför EU:s medlemsländer väljer att samarbeta gemensamt kring asyl- och migrationspolitik, ett område som annars varit kopplat till nationalstaternas suveränitet. För att kunna svara på frågan ser jag fallstudie som en givande metod vilken tillåter mig gå fallet på djupet.

Jag anser att det först behövs göras en full bild av fallet för att skapa förståelse för varför medlemsländerna har valt att samarbeta kring asyl- och migrationspolitik. Jag ska använda mig av fallstudien som underlag för forskning där fallet ska ge empirisk data som sedan kan analyseras och tolkas (Gustavsson, 2003: 115). Jag vill öka min förståelse för fallet och dess processer för att förstå vad som har skett och varför det har skett. När man använder sig av en fallstudie kan det vara lämpligt att använda sig av även andra metoder (Walliman, 2006:46) vilket jag även ska göra.

2.1.1 Urval av datainsamling

Jag ska se på mitt fall utifrån ett kritiskt perspektiv vilket innebär att jag har en tydlig beskriven hypotes och väljer därefter ett fall för att det ska ge en större och bättre förståelse av de antaganden där hypotesen (att den gemensamma asyl- och migrationspolitiken är en utveckling av EU samarbetet och gynnar regionen.) antingen håller eller visar sig vara otillräcklig (Bryman, 2008: 55). När teorierna har specifika påståenden och omständigheter i vilka dessa påståenden gäller kan man genom en fallstudie av ett enskilt fall testa dessa. Ett enskilt fall, den gemensamma asyl och migrationspolitiken, kan därför ligga till grund för att ifrågasätta eller förlänga teorierna (Yin, 2009: 47). Jag har valt den europeiska gemensamma asylpolitiken eftersom asyl- och migrationspolitik länge har setts vara en suverän fråga vilket olika nationalstater själva bestämmer kring. På senare tid har medlemsländerna istället valt att samarbeta kring området och skapat ett överstatligt samarbete. Fallet kan därför skapa en större förståelse för varför medlemsländer väljer att samarbeta kring området och jag ska se på det i förhållande till de klassiska integrationsteorierna teorierna neofunktionalism, liberal intergovernmentalism och den nyare säkerhetsaspekten ”securitization”.

2.1.2 Metodproblematik

Det har ofta riktats kritik mot fallstudie som metod då det många gånger hävdas att fallen man som forskare väljer inte är representativa nog och därför kan de heller inte generaliseras (Jupp, 2006: 20). Gustavsson menar dock att fallstudier inte är till för att skapa generaliseringar utan istället en förståelse för fallet i sig (Gustavsson, 2003: 126). Det finns delade meningar när det kommer till utvärdering och kritik av fallstudier och begreppen validitet och reliabilitet, vissa forskare hävdar att man ska ägna en stor vikt vid begreppens uppnåbarhet och andra mer eller mindre ignorerar begreppen (Bryman, 2008: 55). Självklart måste det finnas kvalitet i fallstudien. Det är validiteten som står i centrum för fallstudiebaserad forskning, om forskaren har lyckats fånga in det fenomen han/hon var ute efter (Gustavsson, 2003: 134). Enligt Bryman är det viktigaste med fallstudier inte är att det kan generaliseras till en bredare mening utan det viktiga är istället hur väl forskaren kan generera teorier utifrån resultaten av fallstudien. Vissa forskare hävdar att syftet med metoden är att generera en intensiv examination av det enskilda fallet för att detta senare ska kunna kopplas till en teoretisk analys (Bryman, 2008: 57).

2.2 Kvalitativ textanalys

En kvalitativ textanalys innebär att man läser dokument kring det man ämnar undersöka noggrant, både som helhet och den kontext det ingår i. Jag ska därför göra en kvalitativ textanalys på dokument kring den gemensamma asyl- och migrationspolitiken såväl som andra relevanta källor kring politikområdet. Syftet med detta är att få fram dokumentens väsentlighet såväl som relevans till frågeställningarna och syftet med fallstudien (Jupp, 2006: 297). Jag skall att i min fallstudie tillämpa en kvalitativ textanalys för att förstå EU:s regionala samarbete och skapa en större förståelse för varför samarbetet sprider sig till nya områden.

2.2.1 Urval av datainsamling

De texter jag väljer att göra en kvalitativ textanalys av är publicerat material av främst kommissionen, men även EU parlamentet och europeiska gemenskapens officiella tidning i samband med bildandet av den europeiska gemensamma asyl- och migrationspolitiken. De protokoll som gjorts i samband med de olika mötena där den gemensamma asyl- och migrationspolitiken har varit i fokus såsom Amsterdamfördraget, Tampereprogrammet, Haagprogrammet, Stockholmsprogrammet och Migrationspakten ska även ingå i min textanalys; dessa är dokument som har centrala nedslag i den gemensamma asyl- och migrationspolitiken: jag kommer längre ner i uppsatsen ge en mer ingående bild av dessa.

2.2.2 Metodproblematik

Det största problemet när det gäller textanalys är att forskarens reflektioner och ståndpunkter när han/hon läser texten ska komma fram (Jupp, 2006: 298) och detta blir ett reliabilitetsproblem. Jag ska försöka undgå detta problem genom att ställa mig neutral mot texterna jag väljer att analysera och genom diskussioner visa på att jag inte har några preferenser när det gäller de olika texterna jag har valt. Genom att göra så låter jag läsaren få en större insyn i texterna och visa en bild av mina tolkningar.

2.3 Innehållsanalys av dokument

För att få en djupare kunskap av själva fallet har jag valt att använda mig av innehållsanalys av dokument, vilket innebär att jag ska

använda mig av olika dokument som data. Innehållet i dokumenten ska systematiskt undersökas på ett kvalitativt sätt genom att se på innehållet i dokumenten och finna den information som jag anser relevant i förhållande till den europeiska gemensamma asyl- och migrationspolitiken och mina frågeställningar (Grönmo, 2006: 188). Det är problemställningen som ligger som underlag för vilka dokument jag väljer och bedömningar kring relevans. Flexibiliteten är rätt stor när det kommer till denna metod därför är det viktigt att ha en ständig fokus där problemställningen blir en fast hållpunkt (Grönmo, 2006: 190). Under datainsamlingen ska även en kategorisering av relevant innehåll av en kvalitativ karaktär göras där innehållet i texterna bedöms och tolkas i förhållande till problemställningen och senare ska de olika delarna bedömas i förhållande till varandra (Grönmo, 2006: 192).

2.3.1 Urval av datainsamling

Jag som forskare kan själv välja ut och registrera det relevanta innehållet i dokumenten och väljer de dokument som jag ser relevanta i förhållande till problemställningen kommer jag välja ut dokumenten i form av strategiska urval (Grönmo, 2006: 190). Jag ska i min uppsats främst se på publicerade dokument från EU kring den gemensamma asyl- och migrationspolitikens utformning och se på de dokument som publicerats i samband med möten där den gemensamma asyl- och migrationspolitiken har varit i fokus vilka jag har gjort en textanalys på. Genom att se på dessa dokument hoppas jag kunna utkristallisera idéerna i förhandlingarna och därefter även kunna se på bakomliggande tankar kring varför en gemensamma asyl- och migrationspolitik har utformats. Det är viktigt att vara källkritiskt i förhållande till de enskilda texterna, detta kan man göra genom att ta ställning till källornas relevans, autenticitet, tillgänglighet och trovärdighet. Texterna jag har valt är mestadels officiella dokument, därför ser jag detta inte som ett större problem. Eftersom ett av syftet med datainsamlingen är att registrera innehållet i de olika dokumenten

skapar relevansutvärdering en central del av den systematiska genomgången av innehållet i texterna då denna genomgång skapar större möjlighet att bedöma texternas trovärdighet (Grönmo, 2006: 191).

2.3.2 Metodproblematik

En av kritiken som riktats mot innehållsanalys av dokument som metod är att forskarens perspektiv kan påverka urval såväl som tolkning av texterna. Detta kan innebära att andra relevanta texter som även kan svara på problemställningen förbises. Det finns så pass många publicerade dokument den gemensamma asyl- och migrationspolitiken, därför blir det självklart svårt få med alla dokument. Ännu en kritik har riktats mot feltolkningar av innehållet eftersom man inte har varit källkritisk nog såväl som forskarens påverkan av begränsad kontextuell förståelse. Det är viktigt att förstå texternas representativitet och betydelse (Grönmo, 2006: 189,193), genom att först göra en textanalys hoppas jag få en större kontextuell förståelse.

3. Teori

I teoriavsnittet ska jag förklara det regionala samarbetet och utvecklingen av EU utifrån de två klassiska integrationsteorierna; neofunktionalism och liberal intergovernmentalism. Jag ska dessutom ta upp en nyare aspekt på regionalt samarbete vilket förklarar samarbetet som en säkerhetsåtgärd för medlemsländerna. Tanken är att försöka, se utifrån teorierna vad det är som får länder att samarbeta regionalt och skapa en förståelse för det fortskridna samarbetet. Genom att göra så hoppas jag kunna se på vilka de bakomliggande tankarna är när det kommer till den gemensamma asyl- och migrationspolitiken eller om det ens går att utläsa varför samarbetet har spridit sig till en överstatlighet inom politikområdet.

3.1 Neofunktionalism och regionalt samarbete

Ernst B Haas försökte förklara den europeiska integrationens dynamik och ses ofta som grundaren till den neofunktionalistiska ansatsen (Schmitter, 2005: 255-256). Haas uppmärksammade relationen mellan global interdependens, politiska val och utvecklingen av överstatliga institutioner. Integration för honom var en produkt av ökad internationell interdependens och en pluralistisk intressedriven politik (Sandholz & Sweet, 1998: 5). Haas neofunktionalism gick ut på att politiska grupper börjar se problem som är av betydande intresse och inte kan lösas på en nationell plan, därför trycker dessa på för att föra över problemet till en överstatlig nivå och komma överens mellanstatligt kring dessa problem. Är problemet av större intresse

och har inflytande skapar nationella regeringar ett överstatligt samarbete, i samband med denna etablering skapas även nya dynamiker vilket bär med sig förändringar och nya förväntningar som reflekteras på samarbetet genom nya politiska kanaler (Sandholz & Sweet, 1998: 5- 6).

Inom neofunktionalism är tanken kring *spill over* central, tanken bakom begreppet är att dessa processer skulle driva integrationen vidare (Andersson, 2008: 191). ”Spill over” effekterna är inte oundvikliga och integrationsprocesserna är heller inte självgående då aktörer kan spela en avgörande roll. Tanken kring ”*framodlad spill over*” är ett resultat av ett avsiktligt agerande från någon av de (i EU sammanhang) gemensamma EU- institutionerna. Statsvetaren Hans. E Andersson menar att gällande asylpolitiken har dessa varit de olika regeringskonferenserna som har hållits kring asylfrågor. Asyl- och migrationspolitiken har enligt Andersson varit av större intresse för medlemsstaterna (Andersson, 2008: 191). ”*Funktionell spill over*” innebär att integration inom en sektor tvingar fram integration i en annan sektor. Tanken på ett område med fri rörlighet för varor, kapital, tjänster och personer där kontroller vid statsgränserna togs bort kom att kräva, enligt vissa ett gemensamt samarbete kring asyl- och migrationspolitik. Ett sådant samarbete kom att kräva ett ökat gemensamt samarbete kring exempelvis gränskontroll, polisfrågor och asyl- och invandringspolitik därför får tanken på funktionell spill over stöd. Andersson menar dock på att detta resonemang i vissa fall är rimligt, i andra inte (Andersson, 2008: 192- 193). I samband med Schengensamarbetet har gränskontrollerna inom Europa försvunnit och enligt den europeiska kommissionen krävde detta ett samarbete kring asyl- och migrationspolitik eftersom medborgare från ett tredje land nu skulle kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna. Utifrån mer analytiska termer kan detta ses som en funktionell spill over effekt där den inre marknaden som skulle få fart på ekonomin tvingade fram ett samarbete kring asyl- och migrationspolitik (Andersson, 2008: 95). Det fanns ett visst antal skäl för att föra en gemensam asylpolitik; förverkligandet av den inre marknaden gjorde ett sådant samarbete nödvändigt. De konventioner som redan antagits gav allt mer anledning till en sådan harmonisering. Vissa hävdar att en harmonisering av asyl- och migrationspolitik är resultatet av att det finns ett behov av detta (Andersson, 2008: 106).

Den tredje formen av spill over; ”*politiskt spill over*” finns det flera varianter av. I resonemanget kring den förändrade asylpolitiken är förändringen av staters intressen den mest relevanta. Ernst B Haas kom redan på 1950- talet med idén att integrationsprocesserna kommer att innebära att värden förändras och att intressen omdefinieras till en regional- snarare än en nationell riktning. Den mer överstatliga riktning som den gemensamma asylpolitiken har gått mot kan förklaras utifrån en politisk spill over där staternas preferenser har förändrats (Andersson, 2008: 196). Samarbete kring asyl- och migrationspolitik såväl som andra politikområden blir en följd av medlemsländernas sätt att hantera problem som kommer med tiden vilket man borde kunna förutspå om man ser på det politiska landskapet då dessa kom upp på agendan.

Peo Hansen, docent och lektor i Statsvetenskap vid Linköpings Universitet, argumenterar för att även om det finns inslag av neofunktionalistisk forskning som tyder på utvecklingen av EU mot en överstatlig institution menar han istället att detta inte är fallet och att EU inte är på väg att bli fullt ut överstatlig. Istället borde man se på de trögheter och hinder som faktiskt finns för utvecklingen av ett sådant scenario. Många påpekar att migrationspolitik är ett ”känsligt område” för nationalstaterna och därför kommer dessa inte vilja samarbeta överstatligt kring asyl- och migrationspolitik på grund av ett starkt fokus på bland annat statens suveränitet, gränser och säkerhet. Om det nu är ett så pass känsligt område för staterna är en intressant fråga i sig hur det kommer sig att medlemsstaterna gick med på den fria rörligheten inom Europa såväl som den gemensamma asyl- och migrationspolitiken (Hansen, 2008: 209-210).

Neofunktionalismens svaghet riktas ofta mot att teorin inte har specificerat tidsramarna för de olika formerna av spill over, när och hur de kommer att äga rum. Det blir därför svårt att förutspå när, hur och var ett nytt samarbetsområde kommer att ta fart (Andersson, 2008: 193). Teorin hävdar dock att det ska vara möjligt att förutspå om ett nytt samarbetsområde kommer att ta fart om man tittar på det politiska landskapet, skulle skapandet av en gemensam inre marknad vara drivkraften?

3.2 Liberal intergovernmentalism och regionalt samarbete

I början av 1990- talet blev Andrew Moravcsik känd inom europeisk integration och mer konkret för liberal intergovernmentalism. Han argumenterade för att allmänna teorier kring internationell politik var otillräckliga för att förklara europeisk integration. Den europeiska integrationen sker genom rationella val gjorda av nationella ledare, dessa val visar på staters ekonomiska- begränsningar och möjligheter. Utgångspunkten för teorin är att en stats intressen kan grundas på icke- materiella orsaker men staternas intressen kring en europeisk integration härstammar från staters ekonomiska intressen där de skapas genom en kamp mellan inrikes aktörer (Andersson, 2008: 45).

Enligt Moravcsik och Schimmelfennig (professor inom Europeisk politik), har liberal intergovernmentalism fått en status som grundläggande teori i studier av regional integration främst på grund av teorins framgång på att förklara staters beteenden och dess förmåga att arbeta med och bygga vidare på andra teorier kring integration och beteende. Stater är rationella och nyttomaximerande aktörer som strävar efter det bästa alternativet i den rådande situationen där de kollektiva utfallen blir resultatet av individuella aktörers strävan efter deras egna preferenser. Samarbete och institutioner blir därför ett resultat av rationella staters val; mellanstatliga förhandlingar och EU ses som en internationell regim för policy koordination. Samarbete skapas utifrån att stater först definierar sina preferenser sedan förhandlar de kring avtal och därefter kan institutioner skapas (Moravcsik och Schimmelfennig, 2009: 67-69). Staters preferenser ändras ständigt, förr valde regeringar att reglera invandringen för att värna om den nationella suveräniteten, idag ser vi på motsatsen där den nationella suveräniteten står i vägen för samma intresse. För att effektivisera lösningarna måste ett gränsöverskridande samarbete skapas för att tackla med problemet. Ju smidigare medlemsländerna är på att förhandla och visa att det nationella intresset går att realisera inom de europeiska institutionerna desto fler ansvarsområden och befogenheter kommer nationalstaterna vilja samarbeta kring (Hansen, 2008: 212- 213). Moravcsik hävdar att

de nationella regeringarnas preferenser kring en europeisk integration mestadels har varit ekonomiska snarare än relaterade till säkerhet och europeisk ideal, dock har geopolitiska intressen även varit drivande i den europeiska integrationen. Stater har olika preferenser och liberal intergovernmentalism har utvecklat en "förhandlingsteori" för att kunna förklara det verkliga utfallet av internationella förhandlingar mellan stater med olika preferenser där utfallet av förhandlingar beror på aktörernas förhandlingskraft. Inom EU:s kontext finns det en asymmetriskt interdependens mellan länderna och intressen står ofta i konflikt till varandra därför måste ömsesidiga fördelar skapas. Stater väljer alltså medvetet att ge auktoritet till överstatliga organisationer som har förmåga att agera mot efterföljande preferenser av de inhemska regeringarna; det är stater som sätter regler och institutionerna får de möjliggjorda. EU procedurer fungerar som normersättande för effektiva förhandlingar och minskning av osäkerhet där stater kan delegera beslut till de gemensamma beslutsfattarna. En europeisk integration handlar inte om att ersätta nationalstaten utan istället som ett verktyg för att handskas med och anpassas till den globaliserade världen (Moravcsik och Schimmelfenning: 70- 73).

Liberal intergovernmentalism kan förklara önskade konsekvenser och deras existens; hade inte dessa funnits hade vi enligt de inte behövt internationella institutioner eftersom deras uppgift är just att handskas med den spänningen (Moravcsik och Schimmelfenning, 2009: 75-77). Processen ser ut som sådan: stater med interdependens skapar inhemsk politik och nationella preferenser för att senare kunna förhandla med dessa mellanstatligt, dessa förhandlingar i sin tur leder till delegering till överstatliga instanser för att senare förstärka dessa (Sandholz & Sweet, 1998: 7). EU blir därför inte en stat per se utan istället en multilateral organisation som inte försvagar medlemsländerna, istället försäkrar deras styrkor och överlevnad (Moravcsik och Schimmelfenning, 2009: 84).

För att ta migrationspolitik som exempel, menar Andersson att allt eftersom fler och fler asylansökningar kom till medlemsländerna var politiska åtgärder nödvändiga då staterna enskilt inte kunde handskas med det ökade antalet asylansökningar, förändringarna i omvärlden krävde alltså ett samarbete kring detta. Trots detta faktum menar han att det inte är tillräckligt för att förklara

en gemensam asylpolitik (Andersson, 2008: 96, 191). Schengensamarbetet visar tydligt på att om stater vill utveckla ett samarbete kring ett område och hindras göra detta inom EU kan de göra detta på egen hand utanför EU (Andersson, 2008: 113). Staterna är alltså huvudaktörerna och institutionerna fungerar endast som områden där staterna kan ge uttryck sina idéer.

Istället för att se migrationspolitik utifrån ett enligt staterna suveränt kontext, kan man se på det utifrån staters ändrade preferenser och intressen vilka kan ha bidragit till att en uppluckring av deras självbestämmande i dessa frågor. I en globaliserad värld kan en nationalstat inte hålla sig utestängd från andra stater och inte heller i en region som Europa kan stater hålla sig för sig själva. Det kan vara så att medlemsstaterna får ut mer av att samarbeta kring exempelvis migrationspolitik på en europeisk plan snarare än på en nationell plan. Även detta behöver inte betyda att EU går mot en överstatlighet utan det kanske är så att medlemsländerna ser EU som en bättre arena att föra en utsträckt nationell politik. I hand med liberal intergovernmentalism använder medlemsstaterna EU som en arena för att föra nationella politiska mål där de avstår från sin suveränitet för att kunna vinna politisk framgång (Hansen, 2008: 211-212).

3.3 Securitization och regionalt samarbete

Det finns ett dilemma kring Europas externa gränser och behovet av att skydda dessa mot migrationsströmmar samt flyktingströmmar, och å andra sidan ett fungerande system som inte påverkar den fria rörligheten som finns inom Europa (Kengerlinsky, 2007: 1). Utifrån teorin securitization utgår man från att säkerhet är återoplat för att legitimera en viss lagstiftning, politik eller vana som annars kanske inte hade setts som legitim. Teorin förklarar en process där säkerhetsfrågor blir identifierade eller konstruerade på ett sätt som skapar legitimitet för den auktoritet som ska handskas med problemet,

politikområdet blir det vill säga format på ett visst sätt. Detta kan göras av många olika aktörer, dock behöver man ett visst institutionellt och politiskt tillkännagivande för att kunna skapa och forma en viss syn. Säkerhetsaspekten EU har är baserat på gemensamma överenskommelser såväl som gemensamma inställningar, därför förutsätter teorin en viss relation mellan talaren och det intersubjektiva under vissa förhållanden (Neal, 2009: 335-336).

Jef Huysmans, professor i säkerhetsstudier, argumenterar för att harmoniseringen av den europeiska asylpolitiken främst ska ses som en säkerhetsfråga. Den spill over (som neofunktionalister refererar till) menar han har skett från den inre marknaden till den europeiska säkerhetsfrågan kring migration, vilken visar på utvecklingen av Europa (Huysmans, 2000: 751). Påtryckningar utifrån såsom globalisering och inre problem som rasism, multikulturalism samt fattigdom har gjort migration till en fara för den allmänna ordningen; detta har även lett till att inkluderingen av immigranter i europeiska samhällen har blivit svårare (Huysmans, 2000: 752). Omvärldsförändringar har inneburit ett behov av en restriktiv migrationspolitik; förr var immigranter främst arbetskraft och i dagsläget är det mer illegala immigranter (Huysmans, 2000: 753). De institutionella förändringar som har skett inom EU har varit svar på förändringar som skett såväl som en problematisering av migration. Migration- asylfrågor har kopplats till terrorism och gränsöverskridande brottslighet, detta har gjort att en kontroll av de yttre gränserna har blivit nödvändig och även oundviklig. Regleringen av migration till ett institutionellt ramverk handlar nu därför om skydd av den inre säkerheten (Huysmans, 2000: 756-757). Borttagandet av de inre gränskontrollerna utmanar den allmänna ordningen såväl som rättssäkerheten, därför måste större säkerhet skapas inom asyl- och migrationspolitik, och därtill det gemensamma samarbetet (Huysmans, 2000: 758). Teorin följer i detta avseende samma spår som neofunktionalismens ”spillover” såväl som liberal intergovernmentalismens omvärldsförändringar men utgår ifrån en säkerhetsaspekt.

Litteratur inom teorin securitization lyfter fram hur diskurser förvandlar vissa enheter (objekt eller subjekt) till ett hot då dessa hotbilder kan framställas som ett resultat av processer som tar

fart mellan aktören och dess publik (Balzacq, 2008: 77- 76). Genom att använda sig av securitization kan man se det utifrån ett politiskt perspektiv och då avslöja hur policyskapare förvandlar sina intentioner till konkreta handlingar och hur ett policy instrument påverkas av en social process (Balzacq, 2008: 76). Utifrån teorin kan man därför argumentera för att skapandet av diskurser har en stor betydelse, eftersom det är via dessa en förändrad politik kan ske.

Vissa forskare hävdar att 9/11 skapade ett tillfälle att föra en ”*securitization*” politik av migration då tillfället öppnade upp en rad olika diskursiva möjligheter genom sammankoppling av begreppet migration till terrorism såväl som legitimering av vanor och olika teknologier av migrationskontroll (Boswell, 2007: 589 & Huysmans, 1998:). Restriktionerna mot asylsökande tillhör ett av de största restriktiva politikområdena i Europa menar Christina Boswell (professor inom politik vid Edinburghs universitet), dock finns det inte tillräckligt med bevis på att migration politiken har blivit påverkat av den debatten och poängterar även att bevisen av securitization i Europa efter 9/11 inte är stora (Boswell, 2007: 590). Den centrala tesen gällande migration och Europa är att migration har till en stor del setts som ett hot av europeiska samhällen och att det har skapats ett nytt fokus av ”osäkerhet” såväl som migration har kommit att ses som en problematik vars bieffekter är både ekonomiska och sociala. Problemen ger staten en legitim roll i att skydda sina stater från ett sådant problem och därför blir även staten legitim i sin roll att skydda medborgarna från det hot migrationen kan skapa, alltså de externa hoten. Med andra ord kan man därför säga att man rättfärdigar en rad olika politiska kontroller av migration som annars inte hade varit legitima, om man nu inte hade framställt migration som ett hot. Man måste därför även framställa ett visst narrativ som passar in på det sociala fenomenet, i detta fall migrationspolitiken (Boswell, 2007: 591).

Genom teorin securitization kan man se på de underliggande faktorerna, de som framställer migration som ett problem i den offentliga diskursen och i de politiska agendorna samt utvecklandet av säkerhetsinstanser (Boswell, 2007: 593). Som ett exempel kan man ta upp media, media har en stor roll i skapandet av diskurser såväl som folks opinioner inom vissa frågor eftersom media bidrar till skapandet av en bild som senare gör det möjligt att föra en

viss politik som annars inte hade setts som legitim. Ännu ett sätt att framställa migration som ett problem är att framställa det som ett socialt och ekonomiskt problem då migranterna får ta del av ett lands välfärd och därför blir det även kostsamt att ha ett asylsystem, därför nerskärningarna av välfärdsfördelar till asylsökande från och med 90-talet och framåt. Genom framställandet av migration som ett problem kan man även därför genom exkludering skapa en lösning på problemet (Boswell, 2007: 594- 595). EU:s politik har länge handlat om uteslutning av migranter genom att föra en restriktiv politik såsom visa kontroll, säkerhetskontroller, deportation såväl som samarbetet med tredje länder för att försöka bekämpa irreguljär migration såväl som deras återsändande till det land de kom från eller transit landet (Boswell, 2007: 595).

Alessandra Buonfino, forskare kring den politiska diskursen av immigranter i Europa vid Cambridge, argumenterar för att gränsen mellan säkerhet, terrorism, migration och social rädsla har kommit att bli väldigt liten och att migration har kommit att bli en av de största säkerhetsfrågorna på senare tid. Interaktionen med den allmänna meningen, massmedia och de nationella regeringarna såväl som det ökade antalet migranter har resulterat i att man framställer migration som ett säkerhetsproblem och därigenom har man skapat sig en diskurs som passar in och kan föras inom den de olika regeringarna och styrena (Buonfino, 2004: 23-24). Genom att man framställer migration som ett socialt problem blir det även lätt att reproducera det i samhället och föra tanken vidare, därför kan det sägas att diskurser skapas genom makt (Buonfino, 2004: 25). Genom ett fiendebildsskapande, framställandet av oss och dem (migranterna som främlingen) kan även bilden reproduceras vidare och gör det möjligt för politiker att agera (Buonfino, 2004: 27- 28).

Kritiken som förs mot securitization i detta sammanhang är att inom EU är det svårt att de på vem talaren faktiskt är och den fragmenterade styrelseformen (Neal, 2009: 336). Kritiken som Boswell för kring teorin är att det endast förklarar ett mönster av organisatoriskt beteende och när det kommer till EU är det rätt komplicerat om man då tänker på de "icke demokratiska institutionerna" och den fragmenterade politiken (Boswell, 2007: 592-593).

3.4 Diskussion kring teorierna

Ingen enskild teori är tillräcklig att förklara allt man hade velat veta om EU (Schmitter, 2005: 268). De argument som drivit på en överstatlig flyktingpolitik har både rötter i en intergovernmentalistisk- och en neofunktionalistisk skolbildning. Kritik mot neofunktionalism har riktats mot begreppet *spill over* och ett deterministiskt synsätt på integration, en integration som enligt teorin sker mer eller mindre automatiskt. Därför brister även teorin när det gäller att förklara varför integrationen upphör eller stannar upp (Gustavsson & Tallberg, 2006: 428). Likaså har även liberal intergovernmentalism fått kritik, i detta fall gäller kritiken att politik och ekonomi inte kan ses åtskilt och att ekonomiska intressen inte driver på integration vilket motsätter Moravcsiks teori. Kritiker poängterar att teorin inte tar fasta på vardagsintegration och att det ger en missvisande bild över verkligheten eftersom EU:s institutioner har betydligt större positioner än liberal intergovernmentalism hävdar (Gustavsson & Tallberg 2006: 430). En central skiljelinje mellan teorierna är neofunktionalismens betoning på den inre dynamiken av samarbetet medan intergovernmentalism betonar internationella samarbetens förändring till följd av omvärldsförändringar (Andersson, 2008: 190). Securitization förklarar inte integration i sig utan lyfter fram att den gemensamma asyl- och migrationspolitiken har skapats som en säkerhetsåtgärd vilken har varit driven som en medveten lösning av de sociala problemen migration kan föra med sig av medlemsländerna. Utifrån teorin skulle hela EU samarbetet förklaras utifrån en säkerhetsaspekt, vilket kan hålla inom vissa områden, men långt ifrån alla vilket kan nämnas som kritik mot teorin.

4. Regionalt samarbete

Två av de centrala delarna inom neofunktionalism är att staters intressen förändras när stater samverkar med varandra och att integration inom en sektor tvingar fram integration i en annan sektor (Andersson, 2008: 37- 38). När det gäller EU och införandet av den inre marknaden och avskaffandet av de inre gränskontrollerna kan det vara logiskt att medlemsländerna får föra en mer likartad asyl- och migrationspolitik dels på grund av regionens öppenhet och därför även känslighet utifrån (Andersson, 2008: 78). Liberal intergovernmentalism som refererar till omvärldsförändringar i form av ökade asylansökningar och ändrade preferenser i form av staternas oförmåga att själva hantera problemet kan även fungera som beskrivande och förklarande när det kommer till utvecklingen av det regionala samarbetet om man tittar på kontexten runtomkring. Securitization fungerar som beskrivande och förklarande, där en ändrad syn på migration i form av ett problemskapande har kommit att kräva nya sätt att hantera asyl- och migrationspolitik. I detta avsnitt ska teorierna inte användas, istället ska jag hänvisa till relevanta områden som jag ser som centrala för det regionala samarbetet och behövande att nämna för att skapa större förståelse av asyl- och migrationspolitiken. Jag har valt att inte gå in på skapandet av EU och dess historia utan endast senare utvidgningar.

4.1 Inre marknaden

Den inre marknaden, även den gemensamma marknaden är en av de största framgångarna inom EU och innebär ett EU utan inre gränser, vilket möjliggör ett fritt resande inom unionen. För att den inre marknaden ska kunna fungera och att borttagandet av

gränskontrollerna mellan medlemsländerna inte ska missbrukas har istället kontroll av de yttre gränserna stärkts för att hindra brottslingar att utnyttja systemet (Europa inre marknaden, 2010). För att motverka att den fria rörelsen inte missbrukades av de som inte är berättigade, såsom tredje lands medborgare, illegala invandrare och kriminella kan det ha blivit nödvändigt för EU att sätta upp gemensamma ramverk för att kontrollera människors rörelse inom unionen (Hansen, 2008: 63). Den fria rörligheten ses sällan kopplad till migrationspolitiken men vissa forskare, exempelvis Hansen menar att den fria rörligheten är ett centralt koncept när det gäller den europeiska migrationspolitiken och hävdar att den överstatliga migrationspolitiken är betingad med den fria rörligheten inom gemenskapen för varor, personer, tjänster och kapital (Hansen, 2008: 20- 22). Denna syn på utvecklingen av asyl- och migrationspolitiken får på så sätt en neofunktionalistisk aspekt, där samarbete inom ett politikområde fortskrider sig över till ett annat. Den neofunktionalistiska aspekten tycker jag är tyngst i samband till den fria rörelsen där varken liberal intergovernmentalism eller securitization är lika förklarande. Om man tänker sig att den fria rörligheten medförde att Europa behövde förstärka de yttre gränserna för att kunna upprätthålla säkerhet inom unionen får tanken kring en spill över effekt stöd. Å andra sidan kan även liberal intergovernmentalism och tanken kring omvärldsförändringar och behovet att tackla dessa gemensamt få stöd, även som securitization kan finna stöd i att samarbete krävs för att upprätthålla en viss säkerhetsnivå inom unionen.

4.1.1 Fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer

Den inre marknaden såväl som den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och personer är en av grunderna i EU- samarbetet och syftar till att frigöra den europeiska marknadens fulla potential genom att utnyttja medlemsländernas svagheter och styrkor. Gällande personer ska den inre marknaden skapa förutsättningar för unionsmedborgare

att flytta mellan medlemsländerna och bosätta sig på samma villkor som landets egna medborgare (Regeringen inre marknaden, 2010). Romfördraget från 1950-talet kom att revideras som enhetsakten och ratificerades 1987, vilken kom att utvidga det överstatliga mandatet och inflytandet vilket i sin tur möjliggjorde EU:s inre marknad. Den inre marknaden skulle komma att förändra den ekonomiska och politiska organiseringen inom EU med en utökad överstatlighet samtidigt som nationalstatens politiska områden minskades (Hansen, 2008: 56- 57). Utvecklingen kom att innebära att policyområden som tidigare fördes från en nationell plan nu istället fördes över till en europeisk plan. Den gemensamma asyl- och migrationspolitiken kom att följa samma bana då migration från länder utanför Europa började ses som ett gemensamt problem eftersom ingen av medlemsstaterna kunde hantera problemet självt, dvs. krävdes en gemensam hantering av problematiken. Samarbete, koordination och harmonisering kom att bli de nya ledorden i EU ländernas asyl- och migrationspolitik (Hansen, 2008: 60).

Kommissionen föreslog att den externa invandring- och asylpolitiken borde bli föremål för en överstatlig harmonisering, dock var medlemsländerna ännu inte villiga att ge ifrån sig kontrollen över politikområdet än (Hansen, 2008: 62). Under 1980- talet började medlemsländerna att hantera asyl- och migrationsfrågor som en slags krishantering då en ökning av asylsökande skedde och detta sågs hota ländernas stabilitet och säkerhet; man skapade en slags säkerhetsattityd jämte migration. En trend började synas kring kriminaliseringen av invandraren och den asylsökande med nya politiska åtgärder som skulle tackla problemet (Hansen, 2008: 64) vilket går hand i hand med teorin securitization. Den fria rörligheten kom endast att gälla för europeiska medborgare snarare än migranter och asylsökande. I en region med fria gränser och vid borttagandet av passkontroller kan det dock bli svårt att hantera migration från ett land till ett annat av ”icke européer”, dilemmat blir på så sätt hur man kan hålla upp till den fria rörligheten samtidigt som man håller gränserna stängda för oönskade migranter.

4.2 Tillväxt och invandring

EU är i behov av ökad invandring från länder utanför Europa eftersom EU sägs komma att lida av ett enormt demografiskt underskott och för att EU:s välfärd ska gå framåt krävs en arbetskraftinvandring. Vissa forskare hävdar därför att tillväxt och invandring är två sidor av samma mynt, både politiskt och ekonomiskt (Hansen, 2008: 13). I dessa tider där några av de europeiska länderna står inför enorma kriser kan det verka som ett överkligt scenario, men detta är självklart på en längre sikt. Under senare tid har Europa stängt sina yttre gränser och gränsbevakning vilket gör det svårare för människor att ta sig in. Detta hävdas ofta ha samband med att man vill få medborgarnas stöd för arbetskraftsinvandring samtidigt som man för en hårdare bana för den illegala invandringen (Hansen, 2008: 14, 16). Det är ingen nyhet att vissa länder i Europa lider av en djup kris där arbetslösheten är hög och speciellt ungdomsarbetslösheten. Det är inte mer än naturligt att migration till unionen sker via de externa gränserna, därför blir de länder som gränsar mot de extra sårbara när det gäller migration såsom Grekland och Spanien. Det är två av länderna som faktiskt får ta emot många flyktingar och asylsökande, som sagt dels på grund av sitt geografiska läge. Är det rätt att dessa länder, som redan har stora problem ska få ta allt ansvar? Den gemensamma asyl- och migrationspolitiken utgår ifrån solidaritet och ett delat ansvar för asylsökande och migranter vilket jag inte ser som mer än rätt för unionens bästa. Malta till exempel, som en liten ö, har också fått ta bördan att hjälpa miljoner asylsökanden under den arabiska våren, dels på grund av sitt geografiska läge mitt i medelhavet. Som en gemensam union bör man inte utgå ifrån något som första asylland, dels för den asylsökandes rättigheter ska kunna tillgodoseas men även för att inte tynga vissa medlemsländer. Genom ett delat ansvar och en fördelning av asylsökande kan Europa skapa tillväxt. Viktigt att poängtera är att jag inte påstår att de pågående kriserna har någonting med asyl- och migration att göra. Utifrån securitization kan man hävda att dessa kriser och hur man i Europa lyfter fram frågan görs utifrån ett retoriskt sätt, dels för att skapa en diskurs som gör det möjligt att stänga de yttre gränserna och migranter. Teorin utgår från att politiker kan använda sig av kriser som dessa för att skapa en diskurs kring till exempel stänga de externa gränserna eftersom migration tynger unionen.

4.3 Asyl- och migrationspolitik

Fram till 1980- talet var samarbete kring asyl- och migrationsfrågor i stort sätt obefintligt inom den europeiska unionen och kom igång då intresset för den gemensamma marknaden kom fram på dagordningen (Andersson, 2008: 94). Den europeiska kommissionen ansåg att det fanns en nödvändighet att samarbeta kring asyl och invandring allt eftersom gränskontrollerna mellan länderna nedmonterades och utan ett samarbete hade medborgare från tredje länder kunnat röra sig fritt mellan medlemsstaterna (Andersson, 2008: 95). Den europeiska kommissionen meddelade redan 1988 att gemensamma regler kring asyl är nödvändiga (Andersson, 2008: 96). Harmoniseringen av asyl- och migrationspolitik var inte ett mål i sig utan snarare ett resultat av medlemsländernas behov av en gemensam politik inom området hävdade de dåvarande ministrarna (Andersson, 2008: 106). Migrationsfrågan har länge setts vara kopplad till den nationella suveräniteten och därför har det sagts, att medlemsstaterna alltid velat begränsa det överstatliga inflytandet i frågan eftersom den har varit för känslig (Hansen, 2008: 21). Hur kommer det sig att medlemsländerna nu har velat harmonisera den gemensamma asyl- och migrationspolitiken till ett överstatligt samarbete? Som en följd av mötena i Amsterdam såväl som Tampere kom den europeiska asylpolitiken att bli föremål för en intensifierad politisk debatt, detta är även det område som utgör den mest långtgående överstatliga harmoniseringen. I Tampere beslutade det Europeiska rådet att ett gemensamt asylsystem ska upprätthållas och man bestämde då att mellan 1999- 2004 anta en första uppsättning överstatlig asylnpolicy med miniminormer och minimiregler. Dessa regler skulle medlemsländerna utgå från och hade en väldigt låg standard på asylsökandes rättigheter, dock kunde medlemsländerna välja att ha en högre standard vilket bidrog till att asylsökande fick tillgång till olika standard beroende på vilket land de kom till. Direktiven medförde även begränsningar för de asylsökande att ta sig till ett andra land, vilka många hävdar går emot de mänskliga rättigheterna (Hansen, 2008: 136 & Europa 2008).

Migration är idag en av EU:s viktigaste frågor, före detta EU kommissionären Franco Frattini uttalade 2006 att migrationspolitiken kommer att utgöra den största utmaningen för EU under de kommande åren (Hansen, 2008: 11). Under de senare åren har asyl- och migrationsfrågorna varit ett av de politikområden som inom EU förändrats mest, dels genom beslutsformerna och beslutsinnehållet såsom övergången till överstatlighet och kvalificerad majoritet såväl som de olika fördragens utveckling (Andersson, 2008: 178). Medlemsländerna har idag rätt att på begäran lägga fram en fråga gällande asyl- och invandringsfrågor, detta skapades allt eftersom medlemsländerna hade svårt att släppa ifrån hela beslutanderätten. Kommissionen har ensamrätt på att lägga fram förslagen men medlemsländerna har ett tillägg (Andersson, 2008: 119). Trots EU:s ökade inflytande i frågan är fortfarande medlemsländerna de starkaste aktörerna när det kommer till migrationspolitiken (Hansen, 2008: 12). Under 1980- talet gjordes enligt Peo Hansen en kriminalisering av asylsökande och kopplades samman med kampen mot den illegala invandraren eftersom man inte skiljde begreppen åt (Hansen, 2008: 68- 69) vilket stödjer teorin securitization. Det skedde stora förändringar inom asyl- och migrationsfrågorna inom EU under 1985-1995, perioden står även för den kraft migrationspolitiken hade såväl som kommissionens status som en viktig överstatlig aktör trots den dåvarande mellanstatliga samarbetsformen. Perioden fångar migrationspolitikens förflyttning från den nationella arenan till en ny institutionell omgivning i form av den Europeiska unionen där EU hamnade i ljuset kring debatten om migration. Allt eftersom den inre marknadens utformning och Maastrichtfördraget skedde en enorm förändring av migrationspolitikens formulering, utformning, funktion och institutionella struktur och kom att accelerera i följd av Amsterdamfördraget där överstatligheten både bräddades och fördjupades (Hansen, 2008: 98- 101).

4.4 En överstatlig migrationspolitik

Under senare år har medlemsstaterna i den europeiska unionen etablerat ett gemensamt samarbete kring flyktingpolitik som i stora

delar har kommit att bli överstatligt. Övertaligheten innebär att medlemsländerna kan tvingas att acceptera beslut tagna av andra och som går emot statens önskemål. Stater har länge tvekat att samarbeta kring flykting- och invandringspolitik allmänt och ännu mer varit mot ett överstatligt samarbete i frågan. Ett sådant internationellt samarbete har länge väckt frågor kring staternas suveränitet och frågor kring vem som får stanna i ett land är kärnan av en stat (Andersson, 2008: 11). När man talar om internationell politik förväntas stater kunna acceptera överstatliga beslutsformer när det kommer till mindre suveränitetskänsliga politikområden vilka Stanley Hoffmann, professor vid Harvard, menar på är ”*low politics*”. Längre har asyl- och migrationspolitiken setts som ett suveränitetskänsligt politikområde vilket tyder på att stora förändringar har skett och förklaringen till varför stater väljer att samarbeta kring asyl- och migrationspolitik är inte lätt att besvara (Andersson, 2008: 14). *Low politics* innefattar frågor som rör statliga intressen och är lätta att beräkna där det inte heller finns förlorare, *high politics* å andra sidan kännetecknar frågor som berör nationella nyckelintressen. Han menar på att stater kommer vilja ha kontroll över *high politics* (asyl- och migrationspolitik), där förväntas staternas intressen inte att sammanfalla och därför finns inte förutsättning för integration (Andersson, 2008: 28). Hoffmans sätt att se på samarbete över gränserna skapar problem eftersom asyl- och migrationspolitiken länge har varit en suveränitetskänslig fråga, dels på grund av hela konceptet suveränitet och nation och dess självbestämmande. Vissa hävdar att stater använder sig av en ”fiendebildskonstruktion” när det kommer till andra människor, och att det ligger i den mänskliga naturen att dela in människor i ”vi” och ”dem”. Det är vi som bor inom territoriet och bestämmer över de som får upprätthållas i staten jämfört med de som bor utanför (Andersson, 2008: 15) vilket även förklarar varför stater inte vill ge bort rätten att bestämma över sitt eget territorium.

Det är möjligt att argumentera för att medlemsstaternas suveränitet i frågan fortfarande är orubbad fast de väljer att skapa ett överstatligt samarbete. Robert Keohane, professor i statsvetenskap, påstår att Europas stater länge hållit hårt på sin suveränitet och suveränitetstanken men att det har skett en förändring, man delar nu istället på sin suveränitet i hopp om att skapa en mer framgångsrik region vilket är mer utav en positiv bild av samarbetet.

Medlemsländerna har inte gett ifrån sig sin suveränitet, medlemsländerna har istället fått vad han kallar för, en delad suveränitet (Andersson, 2008: 16- 17, 27). Ingår man i en regional union så borde det inte vara mer än logiskt att man får samarbeta kring alla möjliga politikområden, dels för att samarbetet ska bli så bra som möjligt. En börda som tynger ett land inom unionen kommer ha effekter på andra länder, det är bara logiskt.

EU kommissionen misslyckades med att skapa en överstatlighet kring den externa migrationspolitiken men detta kom inte att innebära större hinder för en ökad harmonisering. För att kringgå en överstatlighet skapade medlemsländerna istället en mellanstatlig harmonisering utanför de uppsatta institutionella ramarna inom EU som kännetecknades av hemlig diplomati (Hansen, 2008: 64-65). Det mellanstatliga samarbetet kunde inledas allt som regeringarna insåg att den inre marknaden skulle komma att få konsekvenser på migrationspolitiken. Det fanns alltså konsensus om att den inre marknaden krävde ett ökat gemensamt arbete för att påbörja harmoniseringen, först ut med denna harmonisering var Schengenavtalet. Schengensamarbetet kom att skapa gemensamma åtgärder för att kunna upprätthålla den fria rörligheten för EU:s medborgare och förstärkt yttre gränsbevakning samt inre bevakning. Här utformades även principen om att asyl endast bara kan sökas i ett land och låg till grund för det införandet av principen i Dublinkonventionen. Forskare hävdar dock att detta kom att strida mot Genèvekonventionen och rätten att söka asyl. Trots detta kom Schengen att ses som startskott för en intensiv mellanstatlig migrationspolitik (Hansen, 2008: 66- 68). Kommissionen har länge förutspått en överstatlig asyl- och migrationspolitik, därför gick det mellanstatliga samarbetet i policyområdet emot kommissionen intentioner. Kommissionen gjorde flera försök att ge nya förslag kring en överstatlig harmonisering. EU parlamentet tyckte den dåvarande asyl- och migrationspolitiken var inhuman och nyttade medlemsstaterna och att detta var tvunget att sättas stopp för vilket en överstatlighet hade kunnat bryta ner. Kommissionens tankar kring en överstatlig asyl- och migrationspolitik hade kunnat stärka asylrätten och en harmonisering med internationella lagar kunde ta fart där de mänskliga rättigheterna vägde tyngre än staters egenintresse (Hansen, 2008: 70- 71).

EU har tydliga överstatliga inslag där det finns autonoma organ som kan fatta beslut ovan medlemsstaternas nivå och är oberoende av staterna som exempelvis EU- kommissionen, Europaparlamentet, EG-domstolen och Europadomstolen. En vanlig aspekt av överstatlighet är att beslut fattas med majoritet eller kvalificerad majoritet istället för med medlemsländernas veto rätt (Andersson, 2008: 30- 31). Andersson definierar överstatlighet: ”ett internationellt samarbete är överstatligt när stater har överfört rätten att utöva offentlig makt till ett autonomt, internationellt organ som fattar bindande beslut” (Andersson, 2008: 33), staterna kan alltså inte agera som de vill. Medlemsländerna kan yttra sig och säga emot förslag som tas upp inom EU vilket tyder på att EU faktiskt inte till fullo är överstatligt. Utifrån ett svenskt perspektiv hävdar Andersson att Sverige utvecklade sin asyl- och invandringsspolitik allt eftersom frågornas internationella beröringspunkter blev allt större och ett omvärldsberoende som resulterade i att Sverige riktade ögonen mot EU (Andersson, 2008: 77- 78).

4.5 Fördragstexter i samband med den gemensamma asyl- och migrationspolitiken

Den europeiska gemensamma asyl- och migrationspolitiken är inte ett litet område och består av en djungel utav dokument, fördrag och konventioner, därför är det omöjligt för mig att gå igenom alla dessa. Jag har därför valt att ge en liten inblick i de konventioner och fördrag som jag anser vara relevanta kring politikområdet, detta för att skapa en större förståelse för dess utveckling.

4.5.1 Dublinkonventionen

Dublinkonventionen som omfattade alla stater trädde i kraft 1997 och är ett tidigt exempel på vad som snart skulle komma att utvecklas inom asyl- och migrationspolitiken inom EU. Konventionen innefattade riktlinjer och principen om första asylland; det land en person kommer till är det land han eller hon ska lämna in och få sin asylansökan behandlad. Dublinkonventionen kom till som en mellanstatlig affär av medlemsländerna där de gemensamma EU institutionerna faktiskt hölls utanför fast den kom senare att ersättas av en sedvanlig EG rätt och kom att heta Dublinförordningen 2003 (Dublinförordningen 2003). Dublinförordningen för med sig en rad problem för de länder som får in flest asylansökningar och som jag nämnt förut, de länder vars geografiska läge gränsar till de externa gränserna. Den gemensamma asyl- och migrationspolitiken ska istället se till att medlemsländerna delar på den bördan, det vill säga slopas Dublinförordningen och principen om första land. Istället vilar politiken på solidaritet och ett gemensamt ansvar.

4.5.2 Amsterdamfördraget

Amsterdamfördraget ratificerades 1999 men kom till redan 1997 och kom att innebära stora förändringar för unionens asyl- och migrationspolitik, där en viktig aspekt var införlivandet av Schengensamarbetet samt etableringen av "ett område med frihet, säkerhet och rättvisa". Friheten som var i form av fri rörlighet för personer kom att kräva en större säkerhet i form av utökat polissamarbete där rättvisa stod för koordination av de nationella rättssystemen. I samband med Amsterdamfördraget förflyttades migrationspolitiken från den tredje till den första pelaren, vilket kom att innebära en överstatlighet, dock var den ännu inte underställd den traditionella gemenskapsmetoden och inte föremål för kvalificerad

majoritetsomröstning i ministerrådet eller kommissionens ensamrätt att ta beslut. Fördraget visade trots detta på ett historiskt skifte mot ett mer överstatlig mandat och inflytande över migrationspolitiken (Amsterdamfördraget 1997, Avdelning IV artikel 61). Den gemensamma asyl- och migrationspolitiken började alltså röra sig mot ett mer överstatligt samarbete men än fanns inga bestämmelser på att ett gemensamt asylsystem skulle inrättas, snarare lyftes problemet fram på dagordningen och ett alltmer intensivt samarbete började.

5.5.3 Tammerfors och Haagprogrammet

För att inrikes och rättsliga frågor skulle ställas högre upp på dagordningen träffades medlemsländernas stats- och regeringschefer vid Tammerfors oktober 1999 där kommissionen och ministerrådet föreslog en omedelbar tillämpning av Amsterdamfördraget. Det var även vid detta möte som man enades om att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem. Det europeiska rådet lyckades stimulera arbetet med asyl- och migrationsfrågorna där det förslag rådet kom med var mer långtgående än det i Amsterdamfördraget. Slutsatserna från Tammerfors ersattes 2004 av Haagprogrammet och kom att beskriva en vidare utveckling och stimulering i samma riktning dock hamnar frågorna kring asyl- och migration nu istället under rubriken frihet (Tammerfors 1999 & Haagprogrammet 2009). Det var i samband med dessa möten den gemensamma asyl- och migrationspolitiken tog fart, efterföljande Stockholmsprogrammet kom dock att stå som milstolpe för upprättandet av en gemensam asyl- och migrationspolitik. Programmet utgår från ett delat ansvar kring ett humant och effektivt system för att hantera asylströmmar på bästa sätt.

5. Analys av Stockholmsprogrammet

I den inledande delen av Stockholmsprogrammet kan man läsa att programmet är en del av det europeiska området ”frihet, säkerhet och rättvisa” d.v.s. en del av Lissabonstrategin och är utformat för perioden 2010- 2014 där programmet ska skapa ett öppet och säkert Europa samt skydda medborgarna. Programmet bygger på tidigare förhandlingarna i Tampere samt Haag och ska möta de kommande utmaningar som Europa står inför samt förstärka frihet, säkerhet och rättvisa. Stockholmsprogrammet bygger på kommissionens handlingsplan KOM (2010) 171, vilken gick igenom som första läsning i parlamentet november 2010. Det gemensamma asylsystemet skulle vara etablerat redan 2012 och därigenom skulle EU intensifiera sitt samarbete, processen är på gång men har ännu inte trätt i kraft (Legislative Observatory, COM 2010 171). En del av Stockholmsprogrammet strävar efter att lyfta fram ett bättre samarbete och skapa förtroende mellan länderna och varandras rättsliga system genom utbildning, utbytestjänstgöring, nätverk och utvärdering av varandras rättsliga system. En dynamisk och hållbar migrationspolitik bör främjas då en rätt hanterad migration är positiv för medlemsländerna (Justitiedepartementet 2010). På den svenska regeringens hemsida kan man i samband med Stockholmsprogrammet läsa att

"Samarbetet med ursprungs- och transitländer ska ytterligare stärkas genom att genomförandet av den globala ansatsen för migration påskyndas och fördjupas. De positiva utvecklingseffekterna av migration för ursprungsländerna ska främjas. Migrationsfrågorna ska tydligare integreras i fler av EU:s politikområden, inte minst i den gemensamma utrikespolitiken" (Justitiedepartementet 2010).

En av de viktigare delarna inom migrationspolitiken och Stockholmsprogrammet i mitt avseende är tydliggörandet och skapandet av en gemensam europeisk asyl- och migrationspolitik vilken ska vara starkt kopplad till solidaritet och humanitet samtidigt som den ska bygga på Genèvekonventionen. Dublinkonventionen och tanken på "första asylland" går inte hand i hand med Genèvekonventioner och dess syn på mänskliga rättigheter och rätten att söka asyl som flykting. Genom en gemensam asyl och migrationspolitik som genomstryks av solidaritet ska EU skapa en politik med ett gemensamt delat ansvar jämte mot medlemsländerna (Stockholmsprogrammet Regeringen 2010: 4-5). Den svenska regeringen säger att migrationsströmmarna till unionen är stora och kommer att bli ännu större, därför kan en gemensam hantering av migration vara positiv för medlemsländerna. Det europeiska gemensamma asylsystemet ska fortsätta att utvecklas och erbjuda skydd i form av en solidaritetsanda (Stockholmsprogrammet Regeringen 2010: 8-9). Programmet ser till en ökad solidaritet mellan medlemsländerna såväl som de tredje länder som även är inblandade (Justitiedepartementet 2010). Programmets fokus ligger på sex punkter; en rättigheternas Europa; ett lagens och rättvisans Europa; ett Europa som skyddar; tillträde till Europa i en globaliserad värld; ett Europa präglad av ansvar, solidaritet, och partnerskap i migrations- och asylfrågor samt Europa i ett globalt sammanhang – den yttre dimensionen av frihet, säkerhet och rättvisa (The Stockholm Program 2010). Programmet är väldigt långt och behandlar vad som konkret ska göras inom de olika områdena såväl som hur man ska kunna förbättra de problemen man möter idag. Jag har valt att inte analysera hela dokumentet i sig utan valt ut de stycken vilka jag ser som relevanta i min uppsats, dock ska jag gå in på alla områdena för att skapa en större förståelse för programmet. De citat jag valt i de olika styckena tycker jag speglar stycket i sig, jag har valt de eftersom de ger en överblick av tankarna bakom arbetet. Fördraget är en process som ska underlätta att nå de mål den europeiska unionen har både när det kommer till själva institutionerna såväl som medlemsstaterna för att ta fram lagstiftningsförslag, i programmet har riktlinjer för lagstiftning inom området frihet, säkerhet och rättvisa gjorts. Genom dokumentets gång kan man upprepande gånger läsa att utbyte av praxis mellan medlemsstaterna kring de olika politikområdena är en

av grunderna till ett fungerande system och en gemensam migrations- och asylpolitik (STHLMP 1., 2010).

5.1 Att främja medborgarnas rättigheter

I den europeiska konventionen om skydd för mänskliga rättigheter och friheter har det fastställts att medborgarna i medlemsländerna måste få tillgång de grundläggande rättigheter och friheter vilka har fastställts och dessa ska utövas både inom och utanför EU. Europa är ett område där gemensamma värderingar som är oförenliga med brott mot mänskliga rättigheter måste ses an samt stödja och främja utvecklingen av mänskliga rättigheter såväl utanför unionen. Med ett rättigheternas Europa ska medborgarna kunna utöva sin fria rörlighet där mångfald inte ska ses som negativt utan respekteras, medborgare ska även skyddas genom rättsliga processer där mångfald ska respekteras eftersom det kan vara berikande för unionen (STHLMP 2., 2010). Det europeiska rådet uppmanar därför kommissionen till

”Att leva tillsammans i ett område med respekt för mångfald och skydd för de mest utsatta. Eftersom mångfald inom unionen är berikande, bör unionen och dess medlemsstater erbjuda en säker miljö där skillnader respekteras och de mest utsatta skyddas. Åtgärder mot diskriminering, rasism, antisemitism, främlingsfientlighet och homofobi måste vidtas med kraft och beslutsamhet” (STHLMP 2.3, 2010).

I stycket kan man läsa sig fram till att migration ses som något positivt och berikande för unionen. Alla har rätt att vara olika och de migranter som har rätt att ta sig in till EU bör respekteras. Det är en fin tanke dock lättare att skriva ner på papper än att se till att respekten för mångfald uppnås. Det är ett faktum att främlingsfientlighet finns i vissa delar av Europa, i vissa länder är det större än andra, där det kan vara svårt för migranterna att ta sig in i samhället och på arbetsmarknaden såväl som ta del av det sociala. För att unionen ska leva upp till ett öppet och säkert Europa bör åtgärder vidtas mot rasism och främlingsfientlighet. Att man som flykting har rätt att söka

sig till ett land är en sak men att känna sig välkommen och accepterad i samhället är en annan. För att deras livskvalité ska vara på topp krävs en inkludering i samhället.

5.2 Att förenkla medborgarnas liv

Medborgarnas rättigheter ska stärkas inom EU dels genom tillgång till rättslig prövning och då krävs ett starkt samarbete mellan rättsliga myndigheter, därför krävs det även att erkännande av domslutsbeslut utvecklas gällande civilrättsliga och straffrättsliga fall. Dessa ska senare fungera i överensstämmelse med den internationella rättsordningen för att kunna ha interaktion med länder utanför EU för att en splittrad politik ska undkommas, därför behöver även en gemensam definition av brott göras. Unionen strävar efter ett enigt europeiskt rättsligt område vilket ska vara till för att skydda unionsmedborgarna såväl som bekämpa brottslighet och terrorism samt andra hot som kommer utifrån unionen. Europeiska rådet menar att detta kan åstadkommas genom skapandet av ett övergripande system som ser till att få de ovanstående punkterna att fungera. Genom ett ömsesidigt förtroende för de olika medlemsländernas rättsväsen och hänsyn till dess nationella rättsväsen kan även framsteg inom området göras. Utbyten av medlemsländernas rättsväsen och skapandet av praxis kan bidra till innovation, utveckling och effektiviserande av det europeiska rättsväsendet såväl som medlemsländernas (STHLM 3., 2010).

”För att motverka den gränsöverskridande brottsligheten krävs det fler insatser för att göra det rättsliga samarbetet mer ändamålsenligt” (STHLM 3.1.1, 2010). ”En av konsekvenserna av ömsesidigt erkännande är att avgöranden på nationell nivå får genomslag i andra medlemsstater, inte minst i deras rättssystem. Åtgärder som syftar till att stärka det ömsesidiga förtroendet är därför nödvändiga för att dra full nytta av denna utveckling.” (STHLM 3.2, 2010).

Med en gemensam asyl- och migrationspolitik är det inte mer än rätt att ha ett gemensamt rättsligt samarbete inom unionen. Domstolsbeslut som tas i ett av medlemsländerna borde även gälla i andra medlemsländer, därför bör ett ömsesidigt förtroende etableras för medlemsländernas rättsväsen. För att detta över huvud taget ska vara möjligt krävs det att EU som en union skapar enighet kring begrepp såsom migration, asyl och brott. I stycket kunde jag inte utläsa så mycket av varför medlemsländerna vill ha en gemensam asyl- och migrationspolitik utan snarare vad som krävs för att den ska vara möjlig och hur det kan förverkligas mer konkret.

5. 3 Ett Europa som skyddar

Europeiska rådet föreslår rekommendationer för utveckling av en inre säkerhet vilken ska skydda medborgarna samt bekämpa terrorism, organiserad brottslighet och andra hot för att ytterligare förbättra säkerheten och skydda unionen. Gränsöverskridande brottslighet såsom människohandel, sexuella övergrepp, ekonomisk brottslighet samt narkotika har fått en större utbredning vilket har gjort det till en akut utmaning vilket medlemsländerna måste hantera. Allt eftersom den organiserade brottsligheten blir alltmer globaliserad är det viktigt att jobba mot denna effektivt över gränserna. Unionen slår fast att det finns hot mot terrorism och man är med i kampen mot terrorism, dock borde man inte utmärka någon specifik grupp. När man talar om den inre säkerheten inom EU är denna alltid kopplad till den yttre säkerheten och därför måste även denna vägas in, därför blir länder utanför EU även kopplade till samarbetet. Genom ett stärkt samarbete och en gemensam praxis ska man gemensamt kunna hantera de hot som finns mot unionen och dess medborgare. Samarbetet ska präglas av en solidaritetsanda dels genom att skapa en övergripande säkerhetsstrategi för den inre säkerheten såväl som bättre informationsutbyte (STHLM 4., 2010).

"... Hotet från terrorister är fortfarande betydande och hela tiden under utveckling... EU behöver se till att alla verktyg utnyttjas för att bekämpa terrorism under fullständig respekt för de grundläggande rättigheterna och friheterna" (STHLM, 4.5, 2010). "Europeiska rådet är övertygat om att förbättrade åtgärder på europeisk nivå, i kombination med bättre samordning med åtgärder på regional och nationell nivå, är av avgörande betydelse för skyddet mot transnationella hot " (STHLM 4.1, 2010). "... nödvändiggör en samordnad och enhetlig politisk reaktion som sträcker sig längre än området med frihet, säkerhet och rättvisa..."(STHLM 4.4.2, 2010).

Även detta stycke i programmet utgår från att säkerhet inom unionen bör säkerhetsställas. Det finns ett betydande hot mot unionen och därför bör de externa gränserna kontrolleras från hot såsom terrorism, gränsskridande brottslighet samt illegal invandring. Det som går att utläsa är att betydande samarbete ska skapas för att skydda den europeiska befolkningen från potentiella hot men även andra medborgare från att bli offer för människo-handel och smuggling. I den gemensamma asyl- och migrationspolitiken väger begreppet säkerhet en stor tyngd, både intern och extern. För att ha ett fungerande asyl- och migrationssystem krävs ett samarbete kring politikområden som kan kopplas till migrationsfrågor, vilket även följer i stycket nedtill. Stycket i sig förklarar inte den gemensamma asyl- och migrationspolitiken i sig utan lyfter snarare fram de problem ett öppet och okontrollerat Europa kan bära med sig. Även här går det att utläsa att unionen strävar efter att se efter mänskliga rättigheter och bekämpa de problem globaliseringen bär med sig snarare än att skapa samarbete kring en gemensam asyl- och migrationspolitik för att stänga Europas externa gränser för behövande.

5.4 Tillträde till Europa i en globaliserad värld

EU:s gränsförvaltningspolitik och visiteringspolitik måste fortsätta att utvecklas för att skapa ett mer effektivt och lagligt tillträde till Europa samtidigt som detta även bidrar till att medborgarnas säkerhet stärks. Unionen måste kunna garantera säkerhet för dess egna medborgare samtidigt som man öppnar upp för ett lagligt tillträde till medlemsländerna och samtidigt motverkar olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet. För att bekämpa illegal invandring såväl som brottslighet krävs en sträng gränskontroll samtidigt som gränserna ska vara öppna för de personer som är i behov av internationellt skydd. Frontex som är byrån för unionens yttre gränser måste få en starkare roll och effektivisera sitt arbete då skydd vid den yttre gränsen ska bli mer samordnade (STHLMP.5, 2010).

"Unionen måste fortsätta att underlätta lagligt tillträde till dess medlemsstaters territorier och samtidigt parallellt fortsätta att vidta åtgärder för att motverka olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet samt upprätthålla en hög säkerhetsnivå..." Vidare bör potentialen för ett utökat informationsutbyte och ett närmare samarbete mellan gränsbevakningsmyndigheter och andra brottsbekämpande myndigheter som arbetar inom territoriet utforskas, för att öka alla inblandade parter effektivitet och på ett mer slagkraftigt sätt bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten" (STHLMP.5.1, 2010).

Genom att stärka de yttre gränserna menar EU att man stärker EU medborgarnas säkerhet. Det finns stora skillnader mellan olagligt och lagligt tillträde till unionen vilket tydligt kan utläsas. Ett försök att ta itu med problemen är att inrätta byråer som ser efter de yttre gränserna och underlättar ett lagligt tillträde. De som har rätt att ta sig in i unionen ska ha kunna göra det samtidigt som gränserna hålls stängda för de som inte har rätten på sin sida. För att dessa ska utvecklas och för att medlemsländerna ska ta sig till den gemensamma informationen krävs ett ständigt samarbete. Vad som gått att utläsa är att ett lagligt tillträde välkomnas men att gränserna ska vara stängda

för annat såsom brottslighet och illegal migration, dels för att skydda de europeiska medborgarna mot här potentiella hot.

5.4.1 Informationsutbyte

EU har tre system som finns till för att upprätthålla EU:s interna informationsdimension: Schengen Information System, Eurodac och Visa Information System (Balzacq, 2008: 83). Frontex fastställdes av det europeiska rådet 2004 och är en byrå som ser efter EU:s externa gränser och ser efter att stärka säkerheten av de externa gränserna (Neal, 2009: 332). Frontex menar Neal, lektor i politik och internationella relationer vid Edinburghs universitet, är en logisk följd av gränskontrollprocessen och att det är en del av fenomenet genom att ha gått från nationell suveränitet som fokus till operationellt samarbete mellan de yttre gränserna (Neal, 2009: 344). Med tanke på Schengen och rätten att röra sig fritt inom unionen känns det inte mer än naturligt att upprätta gemensamma kontroller av de externa gränserna för att undvika att det fria området missbrukas av andra som inte har rätt till det. Det kan därför förklaras som ett självklart samarbete som utvecklas från den inre marknadens utveckling.

SIS utvecklades som ett redskap för att hantera internationell terrorism, från att vara ett stödverktyg för den fria rörelsen inom unionen av personer och polissamarbete till att vara ett utredningsverktyg. Dess syfte är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, inklusive den nationella säkerheten med hjälp av information som finns inom systemet (Balzacq, 2008: 84). Den andre generationen av SIS, SIS II har utvecklats i samband med det ökade antalet medlemsstater. Systemet utgör en alfanumerisk index och kan därför inte handskas med biometriska identiteter såsom fingeravtryck och ansiktsbilder. Instanser såsom Europol och nationella rättsväsen har fått ta del av databasen vilket även gör databasen till ett slags utredningsverktyg (Balzacq, 2008: 85). Dessa redskap har utvecklats på så sätt att alla medlemsstater har tillgång till informationen vilket ska göra EU till ett säkrare område där information om vem som tar sig in registreras och informationen finns tillgänglig för alla medlemsländer. Visum är ett maktfullt redskap som ser till vem som inte får och får åka in i ett land, EU:s

visum regim innefattar en lista på de länder vars nationaliteter måste ha ett giltigt visum för att komma in i EU via dess externa gränser och ses ofta som en säkerhets verktyg eftersom att de som behöver ett visum att träda in ses som potentiella hot mot unionen (Balzacq, 2008: 88- 89). Utvecklingen mot ett säkrare Europa och starkare gränskontroller vid de yttre gränserna fortskrider och större tyngd läggs på samarbetet.

5.5 Ett Europa präglad av ansvar, solidaritet och partnerskap

EU borde utforma en flexibel migrationspolitik vilken ska vara baserad på migrationspakten och bör bygga på solidaritet och ansvarsfullhet genom att se efter migranternas såväl som ländernas behov och där migranternas rättigheter upprättas. Genom att koppla migrationspolitiken till andra politikområden kan man åstadkomma förbättringar inom unionen, dels genom att integrera migrationspolitiken till utrikespolitik. Eftersom migrationsströmmarna ökar är det även viktigt såväl som nödvändigt att förebygga, kontrollera och bekämpa den illegala migrationen och skapa åtgärder eftersom det bidrar till ökade olagliga migrationsströmmar. EU måste stärka samarbetet med tredje länder för att kunna hålla en hållbar återvändningspolitik och samtidigt förebygga den illegala invandringen, en väl hanterad migration kan komma att skapa fördelar för alla berörda parter. För att lyckas med detta måste man ta itu med den illegala migrationen eftersom det ökade trycket på de olagliga migrationsflödena vid de yttre gränserna blir större. Utvecklingen av en övergripande migrationspolitik i solidaritetsanda fortsätter vara ett politiskt mål för unionen där de behövande organen och myndigheterna ska utnyttjas till fullo. (STHLMP. 6, 2010).

"Europeiska rådet inser att ökad rörlighet för personer medför både möjligheter och utmaningar, och framhåller att migration kan vara till fördel för alla berörda parter om den hanteras väl... en heltäckande och hållbar unionspolitik för migration och asyl, som i en anda av solidaritet på ett relevant och proaktivt sätt kan hantera förändringar i migrationsströmmarna" (STHLMP. 6.1, 2010). "... behovet av att det tas ytterligare steg för att maximera migrationens positiva, och minimera dess negativa, effekter på utvecklingen i enlighet med den övergripande strategin för migration" (STHLMP. 6.1.2, 2010). "Unionen måste säkerställa en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som lagligen vistas på medlemsstaternas territorium. En mer dynamisk integrationspolitik bör syfta till att ge dem rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med unionsmedborgarnas" (STHLMP. 6.1.4, 2010).

I stycket kan man läsa sig fram till att EU har ett gemensamt ansvar att både ta emot migranter såväl som att se till att de behandlas väl, vilket görs bäst genom en solidaritet i asyl- och migrationsfrågor. Migration kan vara positivt för unionen, därför bör de länder som kan ta emot migranter göra det och inte tynga länder som inte har möjlighet till detta. Genom solidaritetsandan ska medlemsländer hjälpas åt att hantera migrationsströmmar och de länder vars geografiska läge gör det lättare för migranterna att ta sig in ska inte ta den bördan. De länder som har den geografiska bördan kan inte alltid tillgodose migranternas rättigheter om en större flyktingström sker, därför bör de kunna ta sig vidare till andra länder där deras rättigheter kan tillgodoses. I detta stycke ligger tyngden på migranten och dess rättigheter, en rätt hanterad migration kan tillföra fördelar för unionen och medlemsländerna samt migranten genom en hållbar integrationspolitik.

5.6 Den yttre dimensionen av frihet, säkerhet och rättvisa

Den externa dimensionen av EU:s politik måste även beaktas eftersom länder utanför Europa är minst lika viktiga att samarbeta med och borde integreras med den allmänna politiken som förs inom unionen. För att hantera de problem EU står inför såsom flyktingsituationer, olaglig invandring och terrorism krävs ett samarbete med länder utanför unionen. EU:s åtgärder på de här områdena ska vara förenliga med andra aspekter av unionens utrikespolitik och ansluta sig till följande principer; upprätthålla en enda EU-politik för yttre förbindelser; samarbeta med länder utanför EU; främja europeiska och internationella standarder och värderingar; utbyta information; agera utifrån solidaritet och enhetlighet såväl som att tillämpa en proaktiv inställning till externa relationer (STHLMP. 7, 2010).

”... är det inte möjligt att skilja inre och yttre säkerhet från varandra. Att hantera hot, även långt borta från vår kontinent, är väsentligt för att skydda Europa och dess medborgare” (STHLMP. 7, 2010). ”Det pågående samarbetet i kampen mot terrorism och gränsöverskridande brottslighet och i frågor som rör säkerheten vid gränserna, viseringspolitik, migration och rättsligt samarbete bör fortsätta” (STHLMP. 7.5, 2010).

Den inre säkerheten är lika viktig för unionen som den externa säkerheten, dels för att den interna endast kan upprätthållas om den externa säkerheten gör sitt jobb. Det är därför viktigt att samarbeta med länder som gränsar till Europa och länder som har en stor andel av befolkningen som försöker ta sig in i EU. Genom ett samarbete kan man utbyta information och göra det lättare för asylsökande att senare återvända till ursprungslandet.

6. Analys av Migrationspakten

Europeiska rådet kom den 17 juni 2008 fram till att anta Migrationspakten (*The European Pact on Immigration and Asylum*). Några år tidigare, i december 2005 kom europeiska rådet även fram till att anta *the Global Approach to Migration* vilken poängterar att migrationsfrågor är en väsentlig del av den europeiska unionen och deras externa relationer, därför betydelsen av att effektivt hantera dessa såväl som kontrollera den illegala migrationen samtidigt som den legala migrationen kan fortlöpa. Den europeiska unionen har skapat stora framsteg på senare år; interna gränskontroller har borttagits, en gemensam visumpolitik har införts, harmonisering av yttre gränser samt asyl standarder har utvecklats, bättre standard för legal migration och samarbete för illegal migration har förbättrats, och sist men inte minst har även Frontex samt den ökade solidariteten mellan medlemsländerna utvecklats (EPIA, 2008: 2- 4). Migrationspakten utvecklades av det franska EU-ordförandeskapet och håller på att slutföra en europeisk invandringspolitisk pakt som syftar till att balansera och kräver en striktare kontroll av migrationsströmmar med respekt för utvecklingsländerna och de mänskliga rättigheterna för asylsökande. Den föreslagna pakten syftar till att integrera och komplettera EU-institutionerna att forma en gemensam europeisk strategi för både laglig och olaglig migration (Euroactive, 2008).

“... the European Council considers that the time has come, in a spirit of mutual responsibility and solidarity between Member States and of partnership with third countries, to give a new impetus to the definition of a common immigration and asylum policy that will take account of both the collective interest of the European Union and the specific needs of each Member State” (EPIA, 2008: 4).

Migrationspakten är ett politiskt dokument där medlemsländerna emellan har ett åtagande jämte mot varandra, dess medborgare såväl som omvärlden. Pakten innehåller en rad politiska mål samt strategiska riktlinjer för utvecklingen av den europeiska asyl- och migrationspolitiken (EPIA, 2008). Nyckelområdena för migrationspakten vilar på fem åtaganden vilka jag längre fram kommer gå in på i mer detalj;

- I. Organisera laglig invandring med beaktande av de prioriteringar, behov och kapacitet vilket bestäms av varje medlemsstat för att främja integration
- II. Att kontrollera illegal invandring genom att se till återsändande av olagliga invandrare till deras land, ursprungslandet eller transitland
- III. Att göra gränskontrollerna mer effektiva
- IV. Att bygga ett Europa för asylsökande
- V. Att skapa ett omfattande partnerskap med ursprungs-och transitländer för att uppmuntra synergieffekter mellan migration och utveckling (EPIA, 2008: 4).

När det gäller invandring och asyl är saker på väg att förändras som aldrig förr där det är första gången en gemensam strategi har fastställts med tydliga mål, praktiska verktyg och en särskild tidsplan. Genom pakten vill man; organisera laglig invandring mer effektivt, bekämpa olaglig invandring mer effektivt, göra de yttre gränserna blir mer effektiv, bygga ett Europa för asylsökande och samråda mer med länder i ursprung (Immigration 2008). Med pakten vill man harmonisera och strama upp invandringen till EU och se till att invandrare som inte ges rätt att stanna lämnar landet. Politiken ska vara mer öppen mot legal arbetskraftsinvandring med en mer homogen asylopolitik. Det är tydligt att EU är i behov av arbetskraftsinvandring inom många olika sektorer (SvD 2008).

Europeiska rådet fastställer att migration alltid kommer att finnas så länge det finns skillnader i välfärd och utveckling mellan olika områden i världen. Det finns många positiva sidor av migration då det kan vara en möjlighet att utveckla ekonomin både inom och utanför unionen och föra den framåt såväl som mänsklig utveckling.

”The hypothesis of zero immigration is both unrealistic and dangerous” (EPIA, 2008: 2), sas det under ett möte med europeiska rådet. Unionen har dessvärre inte de resurser som krävs för att ta emot alla migranter som önskar ett bättre liv och i samband med det kan man även säga att en dåligt hanterad migration kan påverka medlemsländerna negativt och även immigranterna till en viss del.

”The organization of immigration must consequently take account of Europe’s reception capacity in terms of labour market, housing, and health, education and social services, and protect migrants against possible exploitation by criminal networks” (EPIA, 2008: 3).

I Stockholmsprogrammet kan man läsa att en väl hanterad migrationspolitik kan främja unionen och om denna hanteras rätt kan det vara berikandet för EU. I programmet kan man även läsa att migranterna har rättigheter som måste tillgodoses, vilka inte kan tillgodoses om medlemsländerna inte har de rätta resurserna att ta hand om dem. Det är därför en väsentlig del av Migrationspakten att ett land inte tar emot ett större antal än det de har kapacitet för. Det handlar på så sätt om ett förhållande mellan utbud och efterfråga, möjlighet att ta emot migranter och asylsökande där deras grundläggande rättigheter kan tillgodoses bör ett annat medlemsland inom den solidariska andan ta emot dem. Samma sak gäller deras rätt till att bli en del av samhället och integreras, för att det ska vara möjligt krävs en hållbar migrationspolitik. Den europeiska unionens samarbete har under åren som gått fördjupats och förstörats inom många olika politikområden dels inom den fria rörelsen och den inre marknaden. Den frihet och utveckling som dessa kan ha skapat har även inneburit att ännu fler samarbetsområden krävs för att hantera de problem som dessa utvidgningar för med sig.

”One of the most remarkable benefits of this enterprise is the creation of a wide areas of free movement that now covers most of Europe. This development has provided an unprecedented increase in freedom for European citizens and nationals of third countries, who travel freely across this common area” (EPIA, 2008: 2).

Europa som en region utan inre gränser har skapat möjligheter för tredje landsmedborgare att utnyttja de europeiska medborgarnas rättigheter inom unionen. För att den inre marknaden inte ska

missbrukas krävs starkare externa gränser, vilket går att utläsa både i Migrationspakten såväl som Stockholmsprogrammet. Vad som är tydligt är att önskade och illegala migranter inte ska ta sig över de externa gränserna och utnyttja den europeiska friheten att röra sig fritt. EU är alltså öppet för legal migration och arbetskraftinvandring och ser på bra hanterad migration som positivt för unionen

6.1 Att organisera laglig invandring

Invandring bör enligt det europeiska rådet vara resultatet av ömsesidiga fördelar för både migranten såväl som värdlandet vilken är en av anledningarna till att varje medlemsstat själv bestämmer villkoren för legala migranternas inresa och vistelse samt antal.

"Europeiska rådet uppmanar medlemsstaterna att genomföra en invandringspolitik som är både hanteras, särskilt med avseende på alla arbetsmarknadens behov, och samordnade, tanke på den inverkan den kan ha på andra medlemsstater. Europeiska rådet betonar betydelsen av att anta en politik som möjliggör en rättvis behandling av invandrare och deras harmoniska integration i samhällena i sina värdländer" (EPIA, 2008: 5).

Migration bör inte tynga värdlandet eller migranten, för att migration ska få en positiv effekt måste länder räkna ut hur många de kan ta emot för att deras rättigheter ska kunna tillgodoses. En fungerande integrationspolitik krävs för att migranterna ska kunna anpassas till samhället, finns det ingen sådan fungerande strider det först och främst mot Stockholmsprogrammet men även tanken kring de ömsesidiga fördelarna. En viktig del av det är att medlemsstaterna såväl som kommissionen genomför en politik för arbetskraftsinvandring med hänsyn till gemenskapens regelverk och preferenser vilka tar hänsyn till medlemsländernas olika arbetsmarknad.

- Det Europeiska rådet har kommit överens om följande:
- att öka intresset för högkvalificerade arbetstagare och underlätta mottagandet av studenter samt forskare
- att uppmuntra cirkulär migration, vilket innebär att migranter återvänder till sina ursprungsländer
- att främja familjemigration och att förbättra deras förmåga att integrera i mottagarlandet
- att stärka ömsesidig information om migration
- att förbättra informationen om möjligheterna och villkoren för laglig invandring
- att uppmana medlemsstaterna att etablera en politik för att främja en integrering i värdlandet av migranterna; en balans mellan migranternas rättigheter (utbildning, arbete, säkerhet, offentliga och sociala tjänster) och skyldigheter (värdlandets lagar) såväl som hänsynen till behovet av att bekämpa diskriminering mot migranterna
- att främja informationsutbyte och bästa praxis som tillämpas gällande mottagning och integration samt stödja den nationella integrationspolitiken (EPIA, 2008: 5-6).

6.2 Kontrollera olaglig invandring

Bekämpningen av illegal migration är en viktig del av migrationspakten och europeiska rådet har tre principer för att effektivisera det; ökat samarbete mellan medlemsstaterna, kommissionen, ursprungsländerna och transitländerna; illegala migranter ska lämna territoriet; alla stater är skyldiga att återta sina egna medborgare som vistas olagligt i landet i en annan stat. Europeiska rådet samtycker därför om följande:

- att endast använda en reglering från fall till fall snarare än en generell riktning enligt nationell lag såväl som av humanitära eller ekonomiska skäl
- att skapa överenskommelser med andra länder för att underlätta återvändning av migranter, därför behövs lagliga instrument som kan handskas med utvisning av de som behöver utvisas i linje med olagliga migranter
- att säkerställa riskerna med irreguljär migration (illegala invandrare eller ”papperslösa”) och förhindra detta inom ramen för inresa och vistelse för medborgare av tredje land såväl som villkoren för fri rörelse
- att utveckla samarbetet mellan medlemsstaterna genom gemensamma åtgärder för att utvisa illegala invandrare såsom biometrisk identifiering av illegala aktörer och gemensamma flygningar
- att öka samarbetet med ursprungs- och transitländerna i syfte att kontrollera illegal invandring
- att uppmana medlemsstaterna för att utforma incitament till frivilligt återvändande
- att uppmana medlemsstaterna att vidta åtgärder genom avskräckande och påföljder mot dem som utnyttjar illegala invandrare såsom exempelvis arbetsgivare
- att skapa konsensus kring bestämmelser om utvisning och att det som vidtagits av en medlemsstat är tillämplig i hela EU där Schengens informationssystem är ett sätt att handskas med detta (EPIA, 2008: 7-8).

I stycket kan man läsa sig fram till att åtgärder bör vidtas åt bland annat arbetsgivare som utnyttjar migranternas situation och anställer dem som till exempel billig arbetskraft och dåliga arbetsförhållanden. En migrant eller asylsökande har rättigheter som medlemsländerna måste upprätthålla, vilket märks tydligt i hela Migrationspakten. Gällande den irreguljära migrationen bör åtgärder vidtas för att kontrollera de externa gränserna där ett samarbete och konsensus

krävs för att detta ska vara möjligt. Genom ett samarbete med ursprungsländer och transitländer blir det även lättare vid utvisning.

6.3 Göra gränskontrollerna mer effektiva

Varje medlemsstat är ansvarig för att kontrollera sin del av de externa gränserna där den fria rörelsen är ett gemensamt ansvar för alla medlemsländerna. De stater som ligger nära gränserna och riskerar en ström av invandring och har begränsade resurser ska genom solidariteten mellan medlemsländerna kunna räkna med hjälp av medlemsländerna. Det Europeiska rådet har därför kommit fram till:

- Att uppmana medlemsstaterna och kommissionen att mobilisera resurser för att säkerställa en mer effektiv kontroll av yttre land-, sjö- och luftgränser
- Att generalisera frågan om biometriska viseringar (VIS) och förbättra samarbetet mellan medlemsstaternas olika institutionella instanser och skapa ett samarbete
- att ge Frontex resurser för att fullgöra sitt uppdrag att samordna kontrollen av de externa gränserna för unionen, för att kunna hantera krissituationer och genomföra nödvändiga operationer där möjligheterna att inrätta ett europeiskt system med gränsvakter ska undersökas
- att i en anda av solidaritet skapa en djupare hänsyn till att medlemsstaterna utsätts för oproportionerlig tillströmning av invandrare
- att använda sig av tekniska hjälpmedel för att säkerställa att systemen är kompatibla och kan förenkla ett effektivt handskande av de yttre gränserna och att från och med 2012 bör fokus ligga på inrättande av elektronisk registrering av in- och utresa

- att intensifiera samarbetet med ursprungs- och transitländerna för att stärka kontrollen av de yttre gränserna och bekämpa olaglig invandring genom att öka EU: s stöd för utbildning och utrustning av dessa länders personal som ska hantera migration flöden
- att förbättra och bearbeta Schengen (EPIA, 2008: 9-10).

Jag har under uppsatsens gång flera gånger upprepat vikten av solidaritet i asyl- och migrationspolitiken, men det är inte förens i detta stycke de oproportionerliga migrationsströmmarna tas upp. Migranternas rättigheter väger även in här dels då de kan få sina rättigheter tillgodosedda om värdlandet har möjligheter att ta emot dem. Här kan man även utläsa att ett närmre samarbete kring de externa gränserna bör ske för att effektivt kunna hantera flyktingar som söker sig till EU och har rätten på sin sida. De externa gränserna ska inte stängas för alla utan de som har rätt att söka asyl eller migrera till EU ska självklart få ta sig in, de tekniska hjälpmedlen utvecklas för att det ska vara lättare för lagligt tillträde.

6.4 Konstruera ett Europa av asyl

Varje migrant som ser sig själv vara förföljd ska få skydd och stöd inom unionen i enlighet med Genèvekonventionen. De gemensamma miniminormer som under senare tid har utvecklats i samband med det gemensamma europeiska asylsystemet ska även välkomnas, dock finns det stora skillnader mellan medlemsstaterna gällande beviljande av skydd och de former skyddet tar sig därför är det dags att inta nya initiativ. För att kunna slutföra inrättandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem, som föreskrevs i Haagprogrammet, och möjligheten att erbjuda en högre grad av skydd krävs en gemensam asylpolitik. Den nödvändiga förstärkningen av europeiska gränskontroller bör dock inte hindra tillgång till skyddssystem av dessa människor har rätt till förmån enligt dem. De som har rätt att ta

sig in i Europa ska självklart inte drabbas av de hårt kontrollerade externa gränserna. För att underlätta deras ansökningar och tillträde till unionen har europeiska rådet beslutat följande:

- att inrätta ett europeiskt stödkontor med uppgift att underlätta utbytet av information mellan medlemsstaterna och utveckla det praktiska samarbete mellan de myndigheter som ansvarar för asylansökningar
- att uppmana kommissionen att lägga fram förslag för att fastställa ett enda asylförfarande med gemensamma garantier och anta en enhetlig status för flyktingar och personer som omfattas av subsidiärt skydd
- att fastställa förfaranden vid kriser, exempelvis arabiska våren 2011 vilken bidrog till att många från Nordafrika sökte sig till länderna över medelhavet. Då en medlemsstat som står inför en massiv strömning av asylsökande bör tjänstemän från andra medlemsstater finns tillhands för att hjälpa till. För de medlemsstater som är särskilt utsatta för oproportionerligt tryck på sina nationella asylsystem dels på grund av deras geografiska eller demografiska situation ska solidariteten främja bättre omfördelning av personer som beviljats internationellt skydd mellan dessa medlemsstater
- att stärka samarbetet med kontoret för FN för flyktingar att säkerställa bättre skydd för personer utanför medlemsstater som begär skydd, särskilt genom: att flytta på frivillig basis; att lägga fram förslag till samarbete med tredjeländer för att stärka trygghet; att uppmana medlemsstaterna att utbilda personal med ansvar för de externa gränserna i de rättigheter och skyldigheter gällande internationellt skydd (EPIA, 2008: 11-12).

6.5 Partnerskap med ursprungs-och transitländer för att uppmuntra synergi mellan migration och utveckling

Det Europeiska Rådet bekräftar sitt engagemang för den globala strategin för migration och är övertygade om att denna strategi är viktig för Europa. Migration måste bli en viktig komponent i medlemsstaternas och EU:s yttre förbindelser, vilket förutsätter granskning av den befintliga dialogen med tredjeland om migration. Europeiska rådet stödjer därför utvecklingen i de länder som är involverade i denna process för att bygga ett nära samarbete och främja migration och utveckling.

För detta ändamål har europeiska rådet beslutat:

- att ingå i avtal med ursprungs-och transitländerna och skapa bestämmelser kring; möjligheterna till laglig migration anpassat till arbetsmarknadssituationen, kontroll av olaglig invandring, återvändande, och utveckling i ursprungs-och transitländerna.
- att uppmuntra medlemsstaterna att erbjuda medborgarna i partnerländerna möjligheter till laglig invandring så att dessa kan skaffa sig utbildning eller yrkesmässiga erfarenheter för att senare gagna sina hemländer, det vill säga cirkulär migration.
- att bedriva en politik för samarbete med ursprungs-och transitländerna för att avskräcka eller förhindra olaglig invandring
- att integrera migrations-och utvecklingspolitik mer effektivt genom att uppmana medlemsstaterna och kommissionen att fokusera inom sektorer som identifieras med utvecklingsprojekt som höjer levnadsstandarder för medborgarna

- att främja åtgärder för gemensam utveckling som gör det möjligt för migranter att delta i utvecklingen av deras hemländer såsom särskilda instrument för överföring av penningförsändelser säkert och billigt till sina länder för att investera och välfärd
- att ordentligt genomföra partnerskapet mellan EU och Afrika såväl som med resterande omvärlden
- att påskynda utbyggnaden av de viktigaste verktygen i den övergripande strategin för migration för att säkerställa en balans mellan migrationsvägarna
- att vid genomförandet av dessa olika åtgärder, att de är förenliga med andra aspekter av EU: s politik och utvecklingssamarbete (EPIA, 2008: 13-15).

Europeiska rådet uppmanar europaparlamentet, rådet, kommissionen och medlemsstaterna att fatta de beslut som krävs för genomförandet av denna pakt för att utveckla en gemensam invandrings-och asylpolitik. Programmet som kommer att efterträda Haagprogrammet kommer framför allt att införliva paktens i praktisk handling. Varje år ska en debatt kring migration och asyl hållas för att göra det möjligt att lägga fram medlemsstaternas bidrag och rekommendationer och detta kommer att möjliggöra en uppdaterad informering om de viktigaste händelserna som planeras av varje medlemsstat och dess invandrings-och asylpolitik. Slutligen bekräftar rådet behovet av att hitta lämpliga resurser för att möta krav som följer av invandrings-och asylpolitiken och genomförandet av den övergripande migrationspakten (EPIA, 2008: 15).

Övergripande kan Migrationspakten som sagt beskrivas som en handlingsplan för hur man ska se på den gemensamma asyl-och migrationspolitiken där uppsatta regler för förfarandet finns uppradade. Överlag och vad jag kunde utläsa av paktens är att en gemensamhet krävs och att för att det ska vara möjligt att hantera migrationsströmmar och migration i stort kräver ett alltmer interaktivt samarbete. Medlemsländerna står även under delat ansvar och en delad solidaritet när det kommer till migration, vilket är ett stort steg i sig från Dublinkonventionen och detta tror jag kommer påverka

migranter positivt eftersom de kommer i första hand. Ett land ska inte ta emot migranter och flyktingar de inte kan ta hand om eftersom deras rättigheter inte kan bli tillgodosedda då. Med tanke på det kommande demografiska underskottet kan därför en rätt hanterad migration gynna unionen på längre sikt då unionen faktiskt kommer att behöva arbetskraft utifrån. Detta betyder inte att unionen ska släppa in alla som söker sig till området i hopp om ett bättre liv eller bättre levnadsstandard, detta är omöjligt eftersom EU inte har den kapaciteten, därav betydelsen av de kontrollerade externa gränserna. Migrationspakten ser jag som ett värdefullt dokument vilket lyfter fram behovet av att samarbeta och arbeta utifrån solidaritet när det kommer till asyl- och migration, och jag ser det som ett relativt positivt dokument. Efter att ha läst hela dokumentet kan jag inte läsa mig fram till något negativt mot migration eller asylsökande, snarare motsatsen. EU välkomnar laglig migration och asyl, men restriktioner och utvecklingen av de externa gränserna krävs för att upprätthålla en ordning inom unionen och se till att medborgarnas säkerhet upprätthålls mot eventuella hot.

7. En gemensam asyl- och migrationspolitik

I detta avsnitt ska jag använda mig av tidigare nämnda teorier för att se om det går att utläsa dess tankar i Stockholmsprogrammet och Migrationspakten. Här ska jag även diskutera utifrån teorierna, om det går att utkristallisera de teoretiska ståndpunkterna i den gemensamma asyl- och migrationspolitiken såväl som inom det regionala samarbetet för att förstå den regionala utvecklingen i stort. Hur påverkar den gemensamma asyl- och migrationspolitiken EU samarbetet? Är det en slump att det regionala samarbetet fortskrider eller finns det bakomliggande tankar för samarbetet? Hur pass hållbar är hypotesen om att den gemensamma asyl- och migrationspolitiken är en utveckling av EU samarbetet och gynnar regionen. Jag ska först gå in på de olika teorierna och diskutera kring deras centrala antaganden i förhållande till mina frågeställningar för att senare föra en mer gemensam diskussion.

7.1 Hur kan begreppet spill over förklara den gemensamma asyl- och migrationspolitiken?

Neofunktionalism och liberal intergovernmentalism som de klassiska integrationsteorierna förklarar varför EU har utvidgats med åren och varför samarbetet fortskrider, men med tanke på asyl- och migrationspolitik finns det ingen självklar förklaring. Utifrån en

neofunktionalistisk ansats är samarbetet ett svar på medlemsländernas intressedrivna politik vars framgångar inom andra politikområden varit stora, därav det fortskridna samarbetet inom asyl- och migrationspolitik. Utöver själva politikområdet och EU samarbetet i stort är en av grundstenarna i den neofunktionalistiska ansatsen att samarbete sker då ett lyckat samarbete spiller över till andra områden, vilket mer generellt kan förklara det europeiska samarbetet. Den neofunktionalistiska ansatsens främsta verktyg är begreppet ”*spill over*” vilket förklarar samarbete och teorins generella tankar för hur en stegvis integration går till. Tankarna kring den *framodlade spill overn* kan få stöd i europeiska institutioner där institutionerna lägger fram olika ”paket förslag” som krävs för att en fortsatt integration ska kunna ske (där medlemsländerna tar ställning till förslaget). Integration inom den europeiska unionen kan på så sätt ske fortare än om frågorna hade behandlas var för sig, därav den enorma utvecklingen av EU och samarbetet i stort. Här kan EU samarbetet förklaras som ett effektivt samarbete där medlemsländerna som en gemenskap beslutar kring olika frågor tillsammans och därför kan diskussioner skapas kring ”paketlösningarnas” positiva och negativa effekter, vilka man senare utifrån kan skapa en gemensam politik utifrån. Integrationen har på så sätt skett tack vare fungerande institutionella ramverk som finns uppsatta inom EU. Den *funktionella spill overn* förklarar integration som ett logiskt steg i samarbetet och att samarbete inom en sektor tvingar fram samarbete inom en annan som ett naturligt flöde. Här kan man ta upp skapandet av en frihandelsunion vilken kom att kräva att unionen var tvungen att sätta upp gemensamma regler för tullar, moms, skatter etc. Här fungerar den gemensamma asyl- och migrationspolitiken som ett lysande exempel för skapandet av gemensamma riktlinjer såväl som de förstärkta externa gränser som svar på den fria rörelsen. Den *politiska still overn* kan förklaras i form av omvärldsförändringar och förändringar av staters intressen och preferenser. Det europeiska samarbetet förklaras då utifrån att ett samarbete inom nya politikområden blir naturligt eftersom förändringar utifrån kräver nya samarbetsområden. Den gemensamma asyl och migrationspolitiken kan utifrån den politiska spillovern förklaras utifrån omvärldsförändringar såsom ökade antal asylansökningar. Neofunktionalismens fokus ligger på överstatliga aktörer och

institutionella ramverk, vilka teorin hävdar är verktygen för integration. Den europeiska unionen blir på så sätt drivande aktör för utveckling av det regionala samarbetet och ansvariga för att det regionala samarbetet har fortskridits. Utvecklingen av det regionala samarbetet kan förklaras i form av en intressedriven politik och ökad interdependens vilket i sin tur leder till ett överstatligt samarbete. Så fort ett samarbete ses som lyckat väljer man att fortsätta samarbetet inom andra områden eftersom man tror att dessa också kan lyckas, dvs. spill over. För att summera ovanstående hävdar neo funktionalism att det regionala samarbetet har utvecklats som svar på tidigare lyckade och framgångsrika samarbeten, där tankarna kring den gemensamma asyl- och migrationspolitiken följer samma bana. Överstatligheten går att förstå utifrån medlemsstaternas ökade interdependens, det ömsesidiga beroendet innebär att ett sådant samarbete blir naturligt. De dokument som utformats i samband med den gemensamma asyl- och migrationspolitiken, vilka nämnts ovan, trycker på behovet av ett samarbete inom politikområdet eftersom tidigare samarbete kräver det. Om det går att utkristallisera neofunktionalismens antaganden i Stockholmsprogrammet och Migrationspakten är svårt att svara på; antagligen är medlemsländerna positiva bakom det gemensamma politikområdet eftersom de tror att det kan bli lyckat och positivt för regionens utveckling.

7.2 Hur kan den gemensamma asyl- och migrationspolitiken förklaras utifrån rationalitet?

Liberal intergovernmentalism hävdar att vid samarbete utgår stater från rationella val och att staters intressen kommer i första hand då deras preferenser är att vara nytto-maximerande. Detta skulle innebära att det europeiska samarbetet har fortskridits till nya samsamarbetsområden såväl som innefattandet av fler medlemsländer allt eftersom samarbetet gynnar medlemsländerna. Grunden för det

rationella tänkandet är att individer är motiverade att agera utifrån egna preferenser och en önskan om att nå maximala fördelar, alltså en strävan efter egen vilja och egna behov. Detta hade inneburit att människor agerar utifrån det mest gynnsamma alternativet och genom detta maximera sin status samt sociala vinning. Eftersom detta inte alltid går menar en del inom rationaliteten att man ska räkna ut den mest effektiva handlingsvägen genom att förse ett visst handlande (Hudson & Lowe, 2009: 224- 225). Bristen i antagandet är att det inte är möjligt att alltid agera utifrån rationalitet. Jag tror att beslutsfattande påverkas av den verkliga världen där val och kunskap är begränsade, dvs. begränsad rationalitet. Stater kan till grunden vara rationella men begränsade, de har inte all kunskap för att agera inom komplexa frågor, vilket medför att det mest effektiva valet faktiskt inte alltid sker (Hudson & Lowe, 2009: 221,228). Individer och beslutsfattare agerar inte utifrån full rationalitet, de begränsas av dess egen bakgrund och känslor, genom att titta på det kan man förstå ett visst handlingssätt. Policybeslut påverkas alltså av beslutsfattarnas personlighet, inställningar, värderingar och hur de ser på sin roll inom en bredare kontext (Hudson & Lowe, 2009: 229- 230). När stater ingår i ett regionalt samarbete tror jag att stater får andra preferenser än vad de tidigare haft, preferenser som utgår ifrån regionens bästa snarare än statens bästa. Utifrån liberal intergovernmentalismens antaganden kan man förstå staters rationalitet i den seghet som ofta förekommer vid antagandet av olika beslutsformer inom EU där stater vill se efter sina egna preferenser samtidigt som det ska vara bra för EU som en helhet. De europeiska institutionerna har utformats i enighet med medlemsstaternas intresse, där EU som institution inte tar makten från medlemsländerna utan medlemsländerna får snarare mer att säga till om. Eftersom medlemsländerna ingår i ett regionalt samarbete kan de inte längre se efter sitt egna bästa utan de måste se efter regionens bästa, tanken kring ett nollsummespel och rationalitet blir därför orealistisk och ohållbar. Teorin sätter även ett stort fokus på omvärldsförändringar, det är dessa som gör att länderna vill samarbeta kring vissa frågor eftersom det ofta kan ses som enklare än att ta itu med frågan själv. Snarare än att ett samarbete utvecklas av sig själv utgår teorin från att stater ingår samarbetet för att det gynnar dem. EU blir i detta fall en arena (och ett verktyg) för staterna att ta itu med problem de ser som väsentliga, en arena som skapar större möjligheter

för att få igenom en politik som en medlemsstat inte kan föra. Samarbetet kring asyl- och migrationspolitik kan utifrån det beskrivas i form av förändringar som har skett såsom möjligtvis en större attraktion för tredje länders medborgare att ta sig in i Europa såväl som allt fler asylansökningar där vissa länder är mer drabbade än andra. Vissa länder är ”mer attraktiva” än andra för migranter och flyktingar att ta sig till, vilket kan bero dels på deras geografiska läge såväl som standarden i landet och hur pass accepterad man blir. Tittar man på Europas karta ser man klart att länderna kring medelhavet har lättare att få migranter från Afrikas kontinent via medelhavet än exempelvis Sverige. Dublinförordningen (rätten att endast söka asyl i det land man först kommer till) kan därför skapa problem för de länder vars geografiska läge gränsar till externa gränser, därför anledningen till att göra de externa gränserna mer övervakade såväl som skapandet av solidaritet. Eftersom Schengen gör det möjligt för europeer att röra sig fritt inom Europa blir det även lättare för migranter att ta sig från ett europeiskt land till ett annat. Önskad migration kan därför få en effekt på hela Europa i och med lättillgängligheten att ta sig runt. På så sätt kan man förstå det som ett gemensamt problem och därför ett samarbete kring de yttre gränserna eftersom detta gynnar alla medlemsländerna, i och med den inre marknaden krävs en enighet kring yttre gränserna. När det kommer till begreppet solidaritet mellan länderna, är det svårare eftersom medlemsländerna tvingas ta emot migranter för att jämna ut den enligt vissa, delade ”bördan”. Hur pass alla medlemsstater agerar rationellt när det kommer till solidaritet är en svår fråga, hur kan det ligga i staters rationella val att ta emot fler asylansökningar för solidaritetens skull? Det går inte att agera rationellt samtidigt som man agerar utifrån solidaritet, eftersom begreppen motsätter varandra. Här kommer begreppet begränsad rationalitet in ännu en gång, det är inte möjligt för alla medlemsländer att agera rationellt i alla sammanhang, dessvärre inte när man ingår i en regional union och samarbetar inom många andra områden. I och med det regionala samarbetet krävs det att man ser efter det bästa för regionen snarare än det bästa för varje medlemsland, där av en gemensam asyl- och migrationspolitik. Att ett samarbete sker eftersom det gynnar varje medlemsland blir därför ett orimligt scenario inom den europeiska unionen, det skulle betyda att vartenda politikområde EU:s medlemsländer samarbetar kring gynnar

varenda medlemsstat vilket är orealistiskt. Den gemensamma asyl- och migrationspolitiken skulle även ha förklarats som en ekonomiskt strategisk plan vilken gynnar medlemsländerna, vilket det är svårt att argumentera för när ledstjärnan i samarbetet är solidaritet. Det kan vara en ekonomisk vinning, men snarare för regionen i stort än för varje medlemsland. Teorins antaganden i förhållande till Stockholmsprogrammet och Migrationspakten är även här svåra att utläsa. Tanken laglig migration till medlemsländerna och ett delat ansvar går emot liberal intergovernmentalismens grundantaganden.

7.3 Hur kan begreppet säkerhet åberopas för att förklara den gemensamma asyl- och migrationspolitiken?

Teorin securitization lyfter fram begreppet säkerhet vilket används för att legitimera en viss politik. Varför EU samarbetet har kommit att innefatta även asyl- och migrationspolitik kan utifrån teorin förklaras som ett steg följt av ett ändrat politiskt landskap. Teorin skulle kunna hävda att den gemensamma asyl- och migrationspolitiken (säkerhetsaspekten i dokumenten) har utvecklats som ett svar på att politiker och beslutsfattare skapat en diskurs kring de externa gränsernas ohållbarhet och migrationens negativa effekter. Teorin nämner även omvärldsförklaringar som svar på en gemensam politik, dels i form av rasism, fattigdom, brottslighet och terrorism, där media ofta beskriver migranter som farliga och detta har skapat möjligheter för en mer restriktiv politik. I och med medias vinkling har ett visst ansvar skapats där länder måste försvara den inre säkerheten och skydda den från externa hot. Man kan därför säga att en fiendebildskonstruktion har skett, där migranter och asylsökande ses som ett hot för den europeiska säkerheten. Läser man de dokument som utformats i samband till den gemensamma asyl och

migrationspolitiken ser jag inte en negativ syn av migranter och asylsökande utan snarare ett välkommande för laglig migration och därigenom ser jag tanken kring en fiendebildskonstruktion av asylsökande och migranter som ohållbar. Det är därför inte hållbart att argumentera för att den gemensamma asyl- och migrationspolitiken har utvecklats utifrån ett säkerhetsperspektiv. Europas externa gränser ska vara öppna för de som har rätt till att ta sig in via dem, men stängda för gränsöverskridande brottslighet så som terrorism, narkotika, människosmuggling och illegal migration vilket inte är något konstigt. Tänker man EU samarbetet i stort och utvecklingen av det regionala samarbetet skulle teorin förklara samarbetet som en säkerhetsåtgärd, vilket jag inte heller ser som hållbart. Ser man på den inre marknaden och den fria rörligheten till exempel anser inte jag att en säkerhetsaspekt är legitimerat för att förklara samarbetet. För att återgå till den gemensamma asyl- och migrationspolitiken kan den förklaras som en åtgärd för att skydda den europeiska befolkningen från hot utifrån som påverkar regionen negativt, dvs. vissa delar kan förklaras utifrån en säkerhetsaspekt. Jag tycker inte att teorin håller för att förklara den gemensamma asyl- och migrationspolitiken överlag eftersom det är en alltför snäv förklaring och teorin är inte lika förklarande som de två ovanstående teorierna. Att medlemsländerna väljer att samarbeta kring asyl- och migrationspolitik utifrån en säkerhetsåtgärd kan stämma till en viss del, dels eftersom en säkerhetsaspekt finns i både Stockholmsprogrammet och Migrationspakten, både dokumenten är starkt präglade av säkerhet (både intern och extern) men jag tror inte att det är den enda förklaringen till samarbetet. Solidaritetsandan som finns i det gemensamma politikområdet tycker jag står hårdare än säkerhetsaspekten eftersom båda dokumenten utgår är utformade för att en hållbar europeisk migration ska kunna ske för att gynna regionen och skapa positiva fördelar för medlemsländerna och migranten. Jag måste väga in att det är rätt svårt att diskutera kring begreppet säkerhet eftersom begreppet är så stort, vilken säkerhet ska jag utgå från? De europeiska medborgarnas säkerhet? Medlemsländernas säkerhet? Migranternas säkerhet? I ovanstående stycke har jag utgått från de europeiska medborgarnas säkerhet såväl som en regional säkerhet.

För att återkoppla till mina frågeställningar är det svårt att hitta en enda teori som passar in, jag ser det snarare som en mix av ovanstående teorier då alla teorier har vissa delar som faktiskt kan stämma in på den gemensamma asyl- och migrationspolitiken. Neofunktionalism och Liberal intergovernmentalism har båda gemensamma drag, ett av dem är staters ömsesidiga beroende. Securitization har även vissa aspekter som kan vägas in i det gemensamma politikområdet. Min hypotes att den gemensamma asyl- och migrationspolitiken är en utveckling av EU samarbetet vilket gynnar regionen kan stämma till en viss del. I både Stockholmsprogrammet och Migrationspakten kunde jag utläsa att rätt hanterad migration kan gynna regionen och skapa fördelar för medlemsländerna. För att denna ska hanteras rätt och skapa fördelar krävs ett samarbete, därav utvecklingen av den gemensamma politiken. Trots detta anser jag att Europa är en alldeles för stor region för att det ens ska vara möjligt att dra generaliseringar mellan medlemsstaterna, det finns alldeles för stora skillnader mellan medlemsländerna; både ekonomiska och sociala. Den gemensamma asyl- och migrationspolitiken och solidaritetsandan kan komma att gynna de länder som gränsar till de externa gränserna men kan tynga länder som måste ställa upp utifrån solidaritet. Även denna diskussion är svår eftersom det är svårt att dra gränsen för hur pass mycket solidaritet gynnar ett medlemsland i förhållande till hur pass bättre det blir för regionen, var drar man gränsen? Den gemensamma asyl- och migrationspolitiken trycker även på betydelsen av externa gränser och att dessa utvecklas för att illegala migranter inte ska ta sig in i unionen vilket kan förklaras som säkerhetsåtgärd men å andra sidan ska gränserna vara tillgängliga för de som söker sig till EU och har rätt att ta sig in enligt redan existerande bestämmelser. Frågan är väldigt komplicerad och kan vinklas på olika sätt, utifrån migranternas perspektiv och medlemsländernas perspektiv. I min uppsats utgår jag inte från migranternas perspektiv utan istället medlemsländernas då jag anser att mina frågeställningar inte kan svaras genom att sätta politiken utifrån migranternas perspektiv. Det är inte mer än uppenbart att den fria rörligheten inom EU medför ett visst säkerhetsproblem för medlemsländerna, dels på grund av de okontrollerade inre gränserna vilket rent logiskt kräver säkerhetsåtgärder vid de externa gränserna. Den fria rörligheten berör alla som befinner sig inom Europa, det vill

säga även kriminella vilket även betyder att medlemsländernas rättsväsen måste synkroniseras och ett rättsligt samarbete krävs för att det ens ska vara möjligt att bekämpa den internationella brottsligheten. Om detta är en effekt av spill over, omvärldsförändringar eller säkerhet är svårt att svara på. Mitt svar är återigen att teorierna har en viss input i utvecklingen av det regionala samarbetet såväl som den gemensamma asyl- och migrationspolitiken. På senare år har många olagliga invandrare tagit sig in i EU och rört sig fritt inom unionen, och ett EU:s viktigaste uppgifter är att hantera problemet. Den lagliga invandringen välkomnas av unionen och Europa har under en lång tid tagit emot flyktingar som sökt asyl och gett dem en fristad. Problemet som EU står inför idag är uppgiften att hantera den ström av laglig- och olaglig invandring till ett område som inte har några inre gränser. Schengens informationssystem (SIS) har därför utformats som den databas där polis och rättsliga myndigheter kan utbyta information sinsemellan om personer som fått en arresteringsorder eller begärd utvisning. Europol är även ett steg i rätt riktning att hantera internationell brottslighet och är ett samarbete mellan medlemsländernas brottsbekämpande myndigheter. Som ett öppet område krävs det gemensamma bestämmelser och ett gemensamt rättssystem, det går inte att medlemsländerna har olika rättssystem som inte sträcker sig över statsgränsen.

EU:s utvidgning pågår fortfarande och med detta följer stora förändringar för medlemsländerna och möjligheterna blir större för européer att röra sig fritt inom unionen och söka jobb inom andra länder där möjligheterna är större. Det öppna landskapet lockar personer från tredje världen och öppenheten har gjort det lätt för migranter att ta sig runt inom Europa, de som väl kommer in. Som svar på de öppna gränserna inom unionen har medlemsländerna kommit överens om att de yttre gränserna måste bli hårdare bevakade då att illegal invandring inte sker. Det sägs att EU är i behov av invandring eftersom vi kommer att lida av ett demografiskt underskott men ändå hör man om arbetslöshet runtom hela unionen och den svåra situationen för ungdomar att komma ut i arbetslivet. Den europeiska unionen står inför en kris som bara blir större och större. Det började med att Greklands ekonomi föll och nu sägs även Spanien vara på väg i samma riktning. Vad händer inom unionen? Behöver vi verkligen

arbetskraft utifrån om vi inte kan lösa problemen vi har inom unionen?

Det finns inget självklart svar på frågan varför EU:s medlemsländer valt att samarbeta kring en gemensam asyl- och migrationspolitik. Genom tiderna har EU utvidgats genom fler medlemsländer såväl som utvecklats till samarbete inom fler politikområden. Det är naturligt att det finns skilda åsikter mellan de olika medlemsländerna och en gemensam asyl- och migrationspolitik, vissa strävar mer efter en gemensam politik än andra. Det är därför svårt att dra generaliseringar mellan de olika länderna, eller snarare sagt omöjligt. Under uppsatsens gång har jag försökt se på varför medlemsländerna valt att samarbeta i frågan men har kommit fram till att det är nästintill omöjligt att besvara frågan eftersom den är alltför stor och komplicerad för ett enkelt svar. Jag tror att den gemensamma asyl- och migrationspolitiken kommer ha en positiv inverkan på regionen och medlemsländerna med tanke på solidaritet mellan medlemsländerna. Solidariteten tror jag kommer bidra till en positiv utveckling av regionen då de medlemsländer som klarar av att ta emot asylsökande och migranter tar ett större ansvar. Migration ska inte tynga ett visst antal medlemsländer, och påverkas vissa medlemsländer negativt av detta påverkar det hela unionen förr eller senare. Jag ser inte att det skulle bli stora förändringar för EU med en gemensam asyl- och migrationspolitik utan endast ett förstärkt samarbete med ömsesidigt ansvar inom ett nytt politikområde som redan är kopplat till många andra områden. Genom solidaritet kan asyl och migration hanteras på ett bättre sätt sinsemellan medlemsländerna vilket kan ha en positiv utveckling på den europeiska unionen.

8. Slutsats

I detta avsnitt ska jag ge en avslutande diskussion kring ämnet och dra en slutsats utifrån ovanstående diskussioner. Är det möjligt att svara på frågan varför EU:s medlemsstater har valt att skapa en gemensamt asyl- och migrationspolitik? Hur tolkar jag samarbetet kring det gemensamma politikområdet?

Under uppsatsens gång har jag försökt att se på utvecklingen av den europeiska gemensamma asyl- och migrationspolitiken och hur denna kan komma att påverka det regionala samarbetet, dvs. vilka förändringar samarbetet bär med sig. För att göra detta har jag utgått ifrån teorierna neofunktionalism, liberal intergovernmentalism samt securitization för att se på det regionala samarbetet och om staters preferenser ändras när de ingår i ett regionalt samarbete eller om de anpassar sig till medlemskapet. Teorierna har varit värdefulla för att förstå regionalt samarbete och tankar kring integration, dessvärre ser jag inte teorierna som förklarande i den bemärkelsen att de kan svara på frågan varför medlemsländerna har valt att samarbeta kring den gemensamma asyl- och migrationspolitiken. Jag tror att det är många fler faktorer som faktiskt spelar in när det gäller utformning av ett gemensamt politikområde än de centrala antaganden teorierna har. De olika teorierna har vissa delar som förklarar regionalt samarbete mer än andra, vissa teorier kan förklara varför just ett specifikt samarbetsområde uppstår. Securitization är den teori som kan förklara ett önskat samarbete kring just asyl- och migrationspolitik. Ett samarbete som skapats på grund av en rädsla av att de externa gränserna inte är hållbara nog att upprätthålla den europeiska säkerheten, men tror jag inte det kan förklara hela samarbetet. Det ligger annat i samarbetet än rädsla för att fel människor ska ta sig över gränserna och utnyttja den fria rörligheten som finns inom unionen.

Den gemensamma asyl- och migrationspolitiken lyfter fram säkerhetsaspekten till en viss del, men en stor del av den gemensamma politiken ligger på solidaritet och humanitet. Humanitet i den bemärkelsen an de som har rätt att söka sig till Europa ska ha rätt till det och behandlas med respekt och integreras i samhället. Solidariteten medför skyldigheter för alla de europeiska medlemsländerna som klarar av att ta emot asylsökanden och migranter att göra detta för att vissa inte länder inte ska stå ensamma på den bördan. Ledorden för den gemensamma asyl- och migrationspolitiken är för mig frihet, säkerhet, rättvisa, solidaritet och humanitet och inte endast säkerhet därför brister teorin securitization.

Neofunktionalism kan å andra sidan förklara utvecklingen av det regionala samarbetet i stort (det är trots allt en integrationsteori), men inte själva asyl- och migrationspolitiken i sig. Teorin har problem när det kommer till att förstå när och hur ett nytt samarbete kommer ske eller ta fart. Förutom neofunktionalismens tankar kring spill över kan teorin knappast förklara när och mer specifikt hur ett politikområde spiller över till ett annat. Teorins fördelar ligger i att den kan förklara att tidigare lyckade samarbetsområden kan ha spillt över till ett nytt; att ett pågående samarbete kräver samarbete i ett annat område; samarbete krävs för att förändringar utifrån kommer att kräva detta. Frågan är då vilken av dessa spill över effekterna passar in på den gemensamma asyl- och migrationspolitiken? Om det europeiska samarbetet inte hade utvidgats och om det inte ansågs fungera inom övriga samarbetsområden, varför skulle medlemsländerna vilja samarbeta om övriga samarbeten inte varit lyckliga? Neofunktionalismens tyngd ligger i att man utifrån de olika spill över effekterna kan applicera in händelser som kan förklara utvecklingen av nya samarbetsområden. Den spill över jag tycker är mest hållbar är den funktionella spill övern där tidigare samarbetsområden kräver nya samarbetsformer. Här står jag fast vid att jag tror på att den fria rörelsen och uppluckringen av den inre marknaden har bidragit till att en gemensamhet krävs kring Europas säkerhet, vilket är en del av den gemensamma asyl- och migrationspolitiken. Som jag tidigare skrivit förklaras inte det gemensamma politikområdet utifrån endast säkerhet. Solidariteten tror jag man kan finna i att EU:s medlemsländer inte står ensamma idag,

den ökade interdependensen gör att det som händer i ett land påverkar ett annat, därav behovet av att medlemsländerna hjälps åt när det kommer till att ta hand om asylsökande och migranter för att regionen ska utvecklas till det bättre (även en spill over effekt). Liberal intergovernmentalismen som även denne är en integrationsteori förklarar det regionala samarbetet i stort men inte ett specifikt politikområde. Även denna teori har problem att förutspå när integration kommer att ske och hur. Teorins tyngd ligger dock i att man till viss del kan förutspå när stater väljer att samarbeta, det som krävs är att man ser på varje medlemslands preferenser och politiska kontext. Det hade varit omöjligt att i denna uppsats se på varje medlemslands preferenser för att se hur dessa speglar den gemensamma asyl- och migrationspolitiken. Nu kan jag bara utgå ifrån Stockholmsprogrammet och Migrationspakten vilket de medlemsländerna måste ha accepterat, det är svårt att tro att detta skulle spegla alla staters intressen. Att stater är nyttomaximerande och ser efter sig själva kan vara sant, men var som är faktum är att det inte är hållbart i dagens globaliserade samhälle. Å andra sidan hävdar teorin att omvärldsförändringar kan väga tyngt när det kommer till nya samarbetsområden. Här kan man argumentera för att omvärldsförändringar i form av ökad migration har lett till att det nya politikområdet har antagits där behovet av en ökad säkerhet såväl som en ökad solidaritet kan behövas för att ta itu med problemet.

Jag vet inte om jag är alltför positiv till EU och utvecklingen av den gemensamma asyl- och migrationspolitiken men jag tror att medlemsländerna har insett att de tillhör en gemensam region som kräver ett större samarbete inom fler politikområden. De tidigare minimireglerna som fanns gällande migration ser jag som ohållbara, det är inte hållbart att vissa stater får ta emot ett större antal asylsökanden och migranter än de klarar av samtidigt som andra stater vägrar ta emot någon (tanken kring första asylland fanns nedskrivet). Jag vet inte heller när den gemensamma asyl- och migrationspolitiken kommer träda i kraft, och pass medlemsländerna kommer agera utifrån solidaritet, men tankarna kring samarbetet tycker jag är bra. För att regionen ska kunna utvecklas och för att migration ska vara

positivt och givande för medlemsländerna bör detta hanteras på bästa sätt för att tillföra fördelar för regionen.

9. EXECUTIVE SUMMARY

The European common asylum and migration policy has for many years developed in response to the shortcomings of current policies and an uneven responsibility and distribution between member states regarding the reception of refugees and asylum seekers. The issue became very controversial in the context of the Arab spring 2011 and the irregular movement of refugees who mostly made their way to southern Europe which meant that the burden was heavily undistributed. The member states have cooperated in the field of migration but it was seen to be inhuman, the member states had minimum rules for asylum seekers which they could implement or upgrade. This meant that some countries were more attractive than others due to which legislation they chose and therefore an uneven migration pattern. The Dublin regulation also caused some problems to the member states as well for the asylum seeker with the thought that the asylum had to be applied in the country the migrant first set foot in which regarding to many was inhuman and unsustainable. The common asylum and migration policy have its focus on solidarity which means that the member states have to help out each other; this gives positive advantages for both migrants and member states.

In this essay I have investigated the European common asylum and migration policy and its way towards supranationalism, which I have done by looking at the EU and its development. I have tried to understand why the member states want to cooperate in such a delicate matter that usually has been tied to the national state and tightly connected to the sovereignty of the state. The common asylum and migration policy carries a number of major changes for member states which were investigated by looking at the processes around the common policy. Based on the classic integration theories such as

neofunctionalism and liberal intergovernmentalism, I tried to understand regional cooperation and why the member states were striving for cooperation in the field of asylum and migration. Securitization is a newer theory where cooperation is seen from a security aspect which means that the common asylum and migration policy is based on a security issue. In this essay, I have been trying to understand the common European asylum and migration policy and its coordination on the basis of the theories. The theories are studied throughout the whole paper as they are the basis for my understanding of the common policy area. My research problem is how to understand the development of the common European asylum and migration policy.

The paper takes its form as a case study where I have analyzed documents that the EU has published around policy field, the Stockholm Program and The European Pact on Immigration and Asylum, but also earlier material on the subject. The last guiding light in the cooperation and management of asylum flows is the Stockholm program in which solidarity between member states play a significant role. The program concluded that by 2012 the common asylum and migration policy will be at place which is not yet the case. My general research question is; why do Member States want to cooperate in the field of asylum and migration policy.

In this essay I have come to the conclusion that it is hard to look at the common asylum and migration policy from one of the three theories as there is much more to it, there is no theory that can explain why the member states would want to cooperate in the field of asylum and migration. After looking at the action plans as well as other documents that conclude the thought about the common policy area I think that the theories are inadequate to understand the complex question. The theories are great when it comes to understand regional cooperation but they are lacking when it comes to understand specific policy areas. The theories I chose have all a say in some parts but one theory does not cover it all. The thought of the single market and the free movement contributed to the need of making the external borders more monitored, as this would be needed to maintain security within the EU, supports the thought of a spillover effect. Neofunctionalism also refer to the interdependency of the states, which means that when member states form a regional cooperation they will want to move

towards cooperating in more areas as this will benefit the member states. The thought about EU as a wide and free area and due to its former cooperation's the thought about helping each other out in a spirit of solidarity is vital for the best outcome of the region. It is untenable that one member state will have to accept migrants and asylum seekers if the country does not have the capacity, as it will burden the country as well as the migrant/asylum seeker. What happens in one member state will have effect on the other states which is why cooperation is needed. As far for liberal intergovernmentalism and the thought about rationality the concept of rationality is less tenable to explain the common asylum and migration policy as I don't believe that the member states act out of rationality when it comes to the common policy area when all the documents are opposing rationality, instead they strive for solidarity. The thought that a common asylum and migration policy is giving relative advantages to all member states does not seem to be a likely case. Then there is the discussion about whether the solidarity is in the best interest for all member states as it can contribute to a better development of the region. Securitization can explain the common policy area and the need to cooperate as there is a security issue about the European borders, which calls for a cooperation between member states to control the flows of illegal migrants and transnational crimes. Some part of the common asylum and migration policy are based on a security aspect where the documents stress a need of strengthening the external borders but the documents also say that legal migration is welcomed and can be enriching for the region. The European Union is said to suffer from a demographic challenge in the years to come and therefore a well handled migration policy can be positive for the union. I therefor believe my hypothesis that the common migration and asylum policy is being evolved by earlier cooperation and will benefit the region.

Key words: EU, asylum and migration policy, regional cooperation, neofunctionalism, liberal intergovernmentalism, securitization

Referenser

Tryckta källor

Andersson, Hans E., 2008. *Överstatlig flyktingpolitik: staters samarbete inom suveränitetskänsliga områden*. Umeå: Boréa.

Balzacq. T. 2008. "The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies" i *JCMS: Journal of Common Market Studies* Volume 46, Issue 1, pages 75–100, January 2008.

Bryman. A, 2008. "Social Research Methods". Third edition. Oxford University Press: New York.

Boswell. C. 2007. "*Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absence of Securitization*" i *JCMS: Journal of Common Market Studies*. Volume 45, Issue 3, pages 589–610, September 2007.

Buonfino. A. 2004. "*Between unity and plurality: the politicization and securitization of the discourse of immigration in Europe*" i *New Political Science* Volume 26, Issue 1, 2004.

Gustavsson. J & Tallberg. J. 2006., "Internationella Relationer". Studentlitteratur: Danmark.

Gustavsson. B, 2003. "Kunskapande metoder inom samhällsvetenskapen". Studentlitteratur: Lund.

Grönmo. S, 2006. "Metoder i samhällsvetenskap". Liber: Slovenien.

Hammersley. G, Gomm. M, Foster. P., 2008. "Case Study Method". SAGE: London.

Hansen, Peo, 2008. *EU:s migrationspolitik under 50 år: ett integrerat perspektiv på en motsägelsefull utveckling*. Lund: Studentlitteratur.

Hudson, J & Lowe, S. 2009. Understanding the Policy Process. Second edition. Bristol: The Policy Press.

Huysmans, Jef, 2000. "The European Union and the Securitization of Migration", *Journal of Common Market Studies* vol. 35, nr 5, s. 751-777.

Jupp. V, 2006. "The SAGE Dictionary of SOCIAL RESEARCH METHODS". SAGE: London.

Kengerlinsky, Marat, 2007. "Restrictions in EU Immigration and Asylum Policies in the light of International Human Rights Standards", *Human Rights Review* vol. 4, nr 2, s. 1-15. Lavenex, Sandra, 2001a.

Moravcsik. A & Schimmelfenning. F, 2009. "Liberal Intergovernmentalism", i *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press 2009.

Neal. A. 2009. "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX*" i *JCMS* 2009 Volume 47. Number 2. pp. 333-35.

Schmitter. P, 2005. "Ernst B. Haas and the legacy of neofunktionalism", i *Journal of European Public Policy* 12:3 April 2005: 255- 272.

Sweet. A & Sandholtz. W, 1998. "European Integration and Supranational Governance". Oxford University Press: New York.

Walliman. N. 2006. "Social Research Methods". SAGE: London.

Yin. R.K, 2009. " Case Study Research: Design and Methods. Fourth edition. SAGE: USA.

Otryckta källor

Amsterdamfördraget Avdelning IV, artikel 61 <http://eur-lex.europa.eu/sv/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0093010004>
2012-08-12

Dublinförordningen 1997

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:SV:PDF>

2012-08-12

EU1

http://europa.eu/abc/treaties/index_sv.htm

2011-11-09

EU2

http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_sv.htm

2011-11-09

Euroactive 2008

<http://www.euractiv.com/social/europe/european-pact-immigration-asylum/article-175489>

2011-11-15

EPIA, 2008

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>

2011-11-15

Europa 2008

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133150_en.htm

2012-08-12

Europa inre marknaden, 2010

http://europa.eu/pol/singl/index_sv.htm

2011-12-14

Haagprogrammet 2009

http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_sv.htm

2012-08-12

Immigration 2008

http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/Plaqueette_EN.pdf

2011-11-15

Legislative Observatory

[http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2010/2080\(INI\)&l=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2010/2080(INI)&l=en)

2012-08-02

James 2005

<http://civitas.org.uk/eufacts/FSEX/EXI.htm>

20011-11-14

Justitiedepartementet 2010

<http://www.regeringen.se/sb/d/11627/a/119953>

2011-11-17

Regeringen inre marknaden, 2010

<http://www.regeringen.se/sb/d/2812>

2011-12-14

STHLMP 2010

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:01:SV:HTML>

2012-08-12

Stockholmsprogrammet 2010

http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_sv.htm

2011-11-17

Stockholmsprogrammet Regeringen 2010

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/15/35/15/e6b39580.pdf>

2011-11-17

SvD 2008

http://www.svd.se/nyheter/utrikes/pakt-ska-reglera-invandring-till-eu_1310897.svd#after-ad

2011-11-15

Tammerfors 1999

http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_sv.htm

2012-08-12

The Stockholm Program 2010

http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_en.htm

2011-11-17