

Suveränitet och solidaritet

- idéanalys kring förslag till omarbetning
av Dublin III-förordningen i EU

Abstract

The current migration situation puts high pressure on the European Union. Today's situation is unsustainable as some states receive a number of refugees beyond their capabilities while other states refuse to receive any at all. In 2016, the Commission presented a proposal that entails a mandatory distribution key for the relocation of refugees which for the member countries would lead to a lowered level of sovereignty in policies relating to migration. Besides the concept of sovereignty, the concept of solidarity is often used in debates dealing with migration. Several participating actors of the EU claim to act according to principles of solidarity, but their responses to the migration situation have varied. This paper will analyse the ideas of sovereignty and solidarity brought up in relation to the proposal through two theories on the significance of sovereignty developed by Ernst Haas and Andrew Moravcsik. The study will show that the actors studied have varying views on both the importance of sovereignty, as well as the concept of solidarity. Sweden and the European Commission are shown to have a more supranational perspective on sovereignty and solidarity, while Hungary, Poland, and the Visegrad Group assume more of an intergovernmental perspective on the concepts.

Nyckelord: migration, European Union, solidarity, sovereignty, Moravcsik, Haas

Antal ord: 9533

Innehållsförteckning

1	Introduktion.....	1
1.1	Inledning	1
1.2	Frågeställning och syfte	2
1.3	Bakgrund.....	3
1.4	Disposition	4
2	Metod	5
2.1	Metoddiskussion	5
2.2	Material.....	7
2.3	Avgränsningar.....	9
3	Teori.....	11
3.1	Moravcsik om suveränitet.....	11
3.2	Haas om suveränitet.....	13
3.3	Moravcsik och Haas om solidaritet.....	15
4	Analys	17
4.1	Suveränitet	17
4.1.1	Kommissionens förslag.....	17
4.1.2	Sverige	18
4.1.3	Polen, Ungern och Visegradgruppen	20
4.2	Solidaritet.....	24
4.2.1	Kommissionens förslag.....	24
4.2.2	Sverige	25
4.2.3	Polen, Ungern och Visegradgruppen	27
5	Slutsats och diskussion.....	32
6	Referenser	34

1 Introduktion

1.1 Inledning

Flyktingsituationen ställer höga krav på EU då många flyktingar, framförallt under de senaste två åren, sökt sig till EU:s medlemsländer. Den nuvarande migrationspolitiken i EU är ohållbar då vissa medlemsländer tar emot fler flyktingar än de menar att de klarar av medan andra inte tar emot några alls. Enligt siffror från 2014 lämnades 70% av förstagångsasylansökningarna in i endast fem av medlemsstaterna. (Europeiska kommissionen 2016) Under våren 2016 presenterade kommissionen, EU:s överstatliga institution med initiativmakt, ett förslag om en reformering av en av den europeiska migrationspolitikens grundpelare; Dublin III-förordningen. Förslaget innefattar en referensnyckel som bestämmer antalet flyktingar som varje medlemsland ska ta emot. De flyktingar som överstiger 150% av det aktuella EU-landets ”kvot” kommer att omlokaliseras till ett annat EU-land som inte uppfyllt sin kvot. Ett land kan välja att inte delta i omfördelningen under 12 månader men får då betala en solidaritetsavgift på 250000 euro per person som inte tas emot i landet. (Europeiska kommissionen 2016)

Förslaget innebär ett ökat överstatligt inslag i den europeiska migrationspolitiken då medlemsländerna inte längre själva kan besluta vilka som får bo in i landet och inte. Detta har lett till stor debatt mellan de som tycker att den nationella preferensen är viktigast och de som menar att det är prioriterat att se till det gemensamma bästa på EU-nivå. Spänningen mellan överstatlighet och mellanstatlighet i EU är ständigt förekommande både i historien och idag. Diskussionen kring förslaget handlar till stor del om uppfattningar om suveränitetens betydelse och därmed just om spänningar mellan mellanstatlighet och överstatlighet; om huruvida det viktigaste är att se till gemensamma lösningar över den nationella nivån eller till staternas suveränitet.

Diskussionen kring suveränitet gränsar löpande till olika föreställningar och idéer kring solidaritet. Själva begreppet solidaritet hörs ofta i debatten om EU och återkommande i migrationspolitiken. Många aktörer i EU, både medlemsländer och kommissionen såsom överstatlig institution, pekar på att solidaritet är viktigt men de verkar ha olika uppfattningar om vad solidaritet egentligen innebär. Lissabonfördraget, som är en annan av de grundpelare som hela EU-samarbetet bygger på, tar upp solidaritet som princip men anger ingen tydlig definition av begreppet (Ross & Borgmann-Prebil 2010, s. 45). Det kan tyckas problematiskt att behandla solidaritet som en enhetlig princip om det i själva verket inte finns någon definierad universell, eller åtminstone europeisk uppfattning om vad solidaritet är.

Vintern 2016 meddelade EU:s medlemsstater att de enats om att komma överens om sin inställning till förslaget inom ett halvår men än idag finns fortfarande ingen överenskommelse (Svenska Dagbladet 2017a). Förslaget har med revideringar godkänts i EU-parlamentet men nu återstår förhandlingar i Europeiska rådet där medlemsstaterna för sin respektive talan. Flyktingsituationen kräver att EU fattar beslut men motsättningarna är stora och det tar lång tid för medlemsstaterna att komma överens. Därför är det intressant att se vad olika aktörer kopplar till idéer om suveränitet och solidaritet.

1.2 Frågeställning och syfte

Syftet med denna uppsats är undersöka vilka idéer om suveränitet och solidaritet som uttrycks kring och i kommissionens förslag om en flyktingfördelningsmekanism och hur dessa kan förstås utifrån två teoretiska uppfattningar. Genom att studera olika uppfattningar om suveränitetens betydelse kan vi uppnå en fördjupad förståelse för den komplexa och ofta förekommande spänningen mellan mellanstatlighet och överstatlighet i EU-politiken. Genom att undersöka idéer om solidaritet kring förslaget kan vi få ökad förståelse för

komplexiteten i en enhetlig begreppsbildning av solidaritet. Därför har jag valt att analysera följande frågeställning:

Hur kan idéer om suveränitet och solidaritet kring den föreslagna omfördelningsmekanismen i Dublin III-förordningen förstås utifrån teorier om suveränitetens betydelse?

1.3 Bakgrund

År 2015 lade kommissionen fram sitt förslag European Agenda on Migration innehållande riktlinjer för hur migrationen enligt kommissionen ska skötas på EU-nivå. Efter revideringar antogs förslaget av rådet och parlamentet. Bland annat infördes ett tillfälligt omfördelningssystem som skulle omlokalisera asylsökande från de hårt belastade länderna vid EU:s yttre gränser, Italien och Grekland, till övriga medlemsländer (Europeiska kommissionen 2017). Idag när två år har gått har vi sett att försöken inte har lyckats till den grad som önskats då många placeringar av asylsökande inte har genomförts. I september 2017 skulle de omlokaliseringar som fanns med i förslaget som antogs 2015 ha genomförts men detta skedde inte (ibid). Ambitionen att skapa ett mer rättvist system blev alltså inte verklighet och det stod klart att något mer måste till i den europeiska migrationspolitiken för att den ska fungera. Därför presenterade kommissionen förslaget om reform av Dublin III-förordningen.

I Dublin III-förordningen ryms regler om kriterier och mekanismer för hur man fastställer ansvaret för asyl- och skyddssökande i EU (Europeiska kommissionen 2016). Kommissionens förslag ändrar inte på grundprinciperna i förordningen men kompletterar systemet med den fördelningsmekanismen som beskrevs i inledningen för att skapa ett mer rättvist och hållbart europeiskt asylsystem.

1.4 Disposition

Uppsatsen innehåller ett metodkapitel där valet av metod presenteras och sedan diskuteras. Därefter följer en beskrivning av det material som analyseras och en motivering till varför detta anses vara relevant. Den sista komponenten i metodkapitlet är en redogörelse för och motivering till de avgränsningar som görs i uppsatsen. Sedan följer ett teorikapitel indelat i tre delar. Den första utgörs av en beskrivning av Andrew Moravcsiks syn på suveränitetens betydelse och den andra av Ernst Haas teorier kring samma idé. Den tredje delen handlar om solidaritet och börjar med en mer generell teori om komplexiteten att finna en universell definition av solidaritet, för att sedan mynna ut i en härledning av Moravcsiks och Haas teorier till just idéer/föreställningar om solidaritet. Suveränitetsdelen i teorin är alltså direkt hämtad från Moravcsiks och Haas teorier medan solidaritetsdelen är en härledning av suveränitetsteorin på begreppet solidaritet som jag själv har gjort. Efter teoriavsnittet följer en analys där först idéer om suveränitet och sedan idéer om solidaritet behandlas utifrån materialet. Uppsatsen avslutas med sammanfattande slutsatser och diskussion kring resultatet i analysen.

2 Metod

Denna studie är en idéanalys av de idéer om suveränitet och solidaritet som förekommer kring förslaget om en reformering av Dublin III-förordningen. Aktörer som befinner sig långt ifrån varandra i frågan om mellanstatlighet kontra överstatlighet i migrationspolitiken studeras för att se hur de resonerar kring idéer om suveränitet och solidaritet. Analysen utgår från två teoretiska perspektiv på suveränitet för att försöka finna förståelse för idéerna som uttrycks. Teorierna kommer från två inom EU-forskningen kända namn, Ernst Haas och Andrew Moravcsik. Ernst Haas står för den mer överstatliga synen på det europeiska samarbetet medan Moravcsik är mer mellanstatlig i sitt perspektiv. Eftersom förslaget om en referensnyckel och ett automatiskt flyktingfördelningssystem för den europeiska migrationspolitiken innebär ett steg mot överstatlighet är dessa teorier relevanta.

Teorierna används för att förstå och analysera olika idéer om suveränitet och solidaritet. Då spänningen mellan överstatlighet och mellanstatlighet är central i EU:s utveckling är det intressant att använda teorier om suveränitet. Olika uppfattningar om suveränitet kan förväntas påverka hur solidaritet betraktas och därmed inverka på staternas migrationspolitik och strategier.

2.1 Metoddiskussion

Valet av metod för undersökningen är inte självklart. Flera andra metoder hade kunnat vara användbara men givit en annan vinkel på undersökningen. Diskursanalysen har beaktats som ett möjligt val. Fokus hade då varit vårt sätt att uttrycka oss, genom vilket vi formar vår identitet och omvärld. (Winther Jørgensen & Phillips 2000, s. 7) En diskursanalytisk studie hade alltså handlat mer

om språkets konstruerande av politiska poänger och värden. Jag är mer intresserad av de idéer som mer explicit uttrycks i diskussionerna om förslaget samt hur dessa kan förstås. Därför valdes diskursanalysen bort.

Även argumentationsanalys hade varit ett rimligt val men fokus hade då varit på argumentationens uppbyggnad och hur olika argument bemöts, vilket inte var ambitionen med denna uppsats (Bergström & Boréus 2012, s. 92-93). Snarare har centrala idéer lyfts fram för att sedan analyseras efter hur de kan förstås utifrån de två teoretiska utgångspunkterna.

Idéanalysen beskrivs av forskaren Ludvig Beckman som "[...] det vetenskapliga studiet av politiska budskap" (Beckman 2007, s. 11). Beckman ser politiska idéer som centrala i samhällsutvecklingen då de påverkar människors bild av sin omvärld (Beckman 2007, s. 9). Med utgångspunkt i att de politiska idéerna ständigt är närvarande i samhällsutvecklingen är det intressant att se vad som kopplas till idéer om suveränitet och solidaritet i materialet.

Beckman skriver också om betydelsen av förväntade resultat i idéanalysen. Han skriver att "Om vi inte på förhand vet vad vi letar efter är det knappast möjligt att heller hitta något." (Beckman 2007, s. 20). Detta var också fallet i denna undersökning. Innan materialet gick igenom fanns en föreställning om att det skulle finnas spänningar mellan överstatlighet och mellanstatlighet. När jag i ett senare skede hade samlat ihop analysmaterialet och läst igenom det fann jag att två idéer var överlägset oftast förekommande, nämligen suveränitet och solidaritet. När jag började med teoriavsnittet valde jag därför att fokusera på just idéer om suveränitet för att belysa spänningen mellan mellanstatlighet och överstatlighet och sedan applicera dessa teorier på idéer om solidaritet. Ett abduktivt tillvägagångssätt har alltså använts till denna uppsats där jag pendlat mellan teorin och empirin.

Teorin som används är redan tydligt avgränsad till två uppfattningar om suveränitet och solidaritet och liknar idealtyper och dimensioner som ibland används som verktyg för att kategorisera materialet i analysen. Därför har jag inte fördjupat mig i utformning av idealtyper eller dimensioner.

2.2 Material

Materialet som ligger till grund för analysen är den del av kommissionens förslag som handlar om en automatisk fördelning av asylsökande i Europa, Sveriges, Ungerns och Polens regeringars och Visegradgruppens ställningstaganden kring förslaget. Medlemsländernas regeringars åsikter i frågan är relevanta för de förhandlingar i rådet som återstår för att förslaget ska kunna bli verklighet. Parlamentet har 2017 röstat igenom Cecilia Wikströms och Europaparlamentutskottet LIBE:s version av förslaget till revidering av Dublin III-förordningen. Olika uppfattningar om grundläggande idéer som suveränitet och solidaritet kan tänkas göra en överenskommelse svårare, vilket gör studien av just regeringarnas ställningstaganden relevant.

Valet att studera kommissionens förslag faller sig naturligt när det kommer till idéer som lyfts fram för ett gemensamt fördelningssystem. Det är kommissionen som har initiativmakten i EU och har skapat detta förslag och därmed är det intressant att se hur kommissionen framställer idéer om suveränitet och solidaritet. Kommissionens ståndpunkt har hämtats från deras slutliga förslag om Dublin III revideringen där de presenterar och motiverar sina förslag till förändring av det gemensamma asylsystemet där den automatiska fördelningsmekanismen alltså utgör en del.

Sverige är intressant för att det är ett av de länder som har varit mest drivande i frågan. Sveriges material utgörs av ett flertal dokument i olika former. Det första är statsminister Stefan Löfvens tal ”Vårt Europa – vårt gemensamma ansvar” som publicerats på regeringens hemsida. Talet hölls i oktober 2017 i Uppsala och handlar om Europas framtid. Det andra är en kommenterad dagordning från ett regeringsmöte inför ett rådsmöte. I denna finns en svensk ståndpunkt gällande fördelningsmekanismen som inkluderats i denna uppsats. Det tredje dokumentet som används i uppsatsen för analysen är en rådspromemoria från Justitiedepartementet där den svenska ståndpunkten kring solidaritet kopplat till fördelningsmekanismen uttrycks. Slutligen används regeringens faktapromemoria om preliminär ståndpunkt kring förslaget. Dessa dokument är relevanta då de

ligger till grund för vad Sverige för fram vid rådsmöten i EU; den svenska ståndpunkten i frågan.

Andra länder som kunde ha varit med som entusiastiskt inställda till förslaget om en fördelningsmekanism är t.ex. Frankrike och Tyskland (Svenska Dagbladet 2017b). Anledningen till att varken Frankrikes eller Tysklands idéer finns med i analysen är att materialet som fanns att tillgå var begränsat och förmedlade endast en övergripande bild av både Frankrike och Tyskland är för ett omfördelningssystem. Det har inte gått att få tillgång till uttryck av idéer kopplade till förslaget. Att Tyskland och Frankrike som är inflytelserika länder i EU vill se omfördelningssystemet bli verklighet gör det dock än mer relevant att studera de idéer som uttrycks i kommissionens förslag.

Ungern och Polen är båda emot förslaget och så är även Visegradgruppen (Svenska Dagbladet 2017b). De utgör några av motkrafterna till förslaget nu när förhandlingar i rådet ska ske och det är därför intressant att se vilka idéer de lyfter fram. För att få information om de idéer som den Ungerska regeringen förmedlar har nyhetsartiklar som den Ungerska regeringen publicerat på sin hemsida använts. Dessa artiklar beskriver vad premiärminister Orbán har sagt i frågan. De består av en stor del citat och är intressanta då det ger en bild av vad den Ungerska regeringen vill förmedla och hur de förhåller sig till suveränitet och solidaritet.

Materialet som har använts för att analysera den polska regeringens idéer utgörs också av nyhetsartiklar. Till skillnad från Ungerns regerings artiklar är dessa inte skrivna av regeringen utan hänvisar alla till PAP (Polish Press Agency) som är en av Polens största nyhetsproducenter. Detta ser jag dock inte som något större problem. Artiklarna är inte helt PAP:s utan refererar delvis till vad PAP har skrivit. Artiklarna är publicerade på Polens regerings hemsida vilket torde ge en bild av vad den politiska makten i Polen vill förmedla.

Visegradgruppen är en mellanstatlig organisation med syftet att stärka samarbetet mellan Ungern, Polen, Tjeckien och Slovakien (Nationalencyklopedin 2017). Visegradgruppens material är relevant för att Ungern och Polen ofta yttrar sig just

genom Visegradgruppens texter som samtliga medlemsländers regeringar står bakom. För analys av både Ungerns och Polens idéer har därför även tre dokument från Visegradgruppen använts. Ett gemensamt uttalande om migration enskilt och två gemensamma uttalanden där migration är ett av flera områden. I samtliga dokument har endast den del som handlar om ett gemensamt europeiskt flyktingfördelningssystem behandlats.

Det hade varit bäst med ett enhetligt material men eftersom detta är en studie som spänner över flera länder och en pågående politisk process är detta inte möjligt. Olika regeringar dokumenterar på olika sätt och därför finns en spridning i dokumentens form. Eftersom det är en pågående process vet vi inte än vad den slutgiltiga ståndpunkten kommer att vara vilket ökar det allmänna intresset och relevansen av att analysera vad som verkar kopplas till grundläggande idéer såsom suveränitet och solidaritet.

2.3 Avgränsningar

I materialet framkommer fler idéer än suveränitet och solidaritet men helt klart står att dessa två är de vanligast förekommande. Idéer som har förkommit men i mycket liten utsträckning och därför inte inkluderas i analysen handlar om effektivitet, risk för att locka till sig fler flyktingar än nödvändigt, juridiska brister, att det skulle påverka Schengen och säkerhetsrisker. Dessa idéer förekom endast från Polen och Ungern och endast en gång. Annars kan samtliga av idéerna kopplas till resonemang om suveränitet och solidaritet vilket är anledningen till att dessa tre står i fokus i denna undersökning. Att suveränitet och solidaritet är de vanligast förekommande idéerna är dock inte den enda motiveringen.

Att fokusera på suveränitet och på solidaritet utifrån teorier om suveränitet faller sig, såsom inledningen beskriver, naturligt då EU rymmer en spänning mellan mellanstatlighet och överstatlighet och därmed olika idéer kring den statliga suveränitetens betydelse. Förslaget bygger på att länder inte ska kunna säga nej till att delta i flyktingmottagningen och är således i sig en fråga om att staterna

måste avsäga sig en del av sin suveränitet. Är suveräniteten det mest centrala och prioriterade i frågan eller är det nödvändigt/relevant att låta frågorna styras på EU-nivå?

Den del av analysen som baseras på kommissionens förslag kommer till sin omfattning vara kortare än de andra då syftet med att inkludera kommissionen är att just förmedla en bild av de idéer som ligger till grund för förslaget från början. Fokus kommer huvudsakligen att läggas vid Sveriges, Ungerns och Polens regeringars idéer då det är dessa som kommer att vara del av förhandlingarna som nu återstår kring förslaget. Såsom också skrevs i materialkapitlet vill både Frankrike och Tyskland, som är viktiga länder i EU, se kommissionens förslag godkännas så det är därför relevant att se vilka idéer som där lyfts fram även om den större delen av analysen kommer att riktas mot ländernas regeringars och Visegradgruppens idéer.

3 Teori

I detta kapitel presenteras två teoretiska perspektiv på suveränitetens roll i den europeiska politiken. Är nationella preferenser det mest centrala i hur den europeiska politiken utvecklas så blir beskyddet av suveräniteten och därmed staternas politiska autonomi central. Är det istället ett mer överstatligt och gemensamt intresse som anses vara det viktigaste så är suveränitetens betydelse inte lika tydlig. Först presenteras Andrew Moravcsiks mer mellanstatliga teori om den europeiska politiken och därefter följer Ernst Haas mer överstatliga teori. Sist utförs, efter en kort diskussion om betydelsen av begreppet solidaritet, en härledning från Moravcsiks och Haas teorier om suveränitet till idéer om solidaritet.

3.1 Moravcsik om suveränitet

Moravcsiks teori skapades huvudsakligen för att förstå varför den europeiska integrationen skedde och fortgick som den gjorde. År 2005 poängterade Moravcsik dock att diskussionen idag snarare handlar om var integrationen ska upphöra (Moravcsik 2005, s. 351). Teorin är alltså gammal i den bemärkelsen att politiken på området har förändrats snabbt, men används ofta i analysen av den europeiska politiken idag.

Moravcsik betraktar EU-samarbetet som ett mellanstatligt projekt där staternas intressen är det mest centrala i EU:s arbete. Något gemensamt internationellt intresse är det sålunda inte frågan om. Snarare betraktar teorin EU-politiken som en maktkamp och förhandlingar mellan staterna som agerar rationellt efter nationellt intresse (Moravcsik, 1993). Den nationella preferensen ändras inte av att stater samarbetar med varandra utan fastställs på nationell nivå.

Moravcsik skriver om både mellanstatligheten och suveränitetens betydelse och menar vidare att historien har bevisat dessa två pelares relevans (Moravcsik 1991, s. 48). Med mellanstatligheten menar han att EU från början har byggt på mellanstatlig förhandling mellan inflytelserika stater. Även när samhälleliga intressen per automatik överskrider statens gränser är den huvudsakliga formen på politiken nationell (Moravcsik 1991, s. 25). Om EU-samarbetet är att betraktas som en mellanstatlig maktkamp faller det sig naturligt att lägga stor vikt vid suveränitet.

Den statliga suveräniteten skulle enligt Moravcsiks teori rimligen anses hotad i frågan om förslaget om en gemensam europeisk flyktingfördelning. Detta då omfördelningsmekanismen skulle innebära att alla EU:s medlemsstater måste ta emot de flyktingar som tilldelas dem, eller under en kortare period istället betala. Därav förstås att staten inte längre skulle vara den enda centrala aktören, utan EU.

Idag har vi redan en situation där medlemsstaterna inom flera områden kan sägas ha delat med sig av sin suveränitet till EU-nivå. Moravcsik menar att detta ändå är förenligt med staternas stävan efter att behålla suveräniteten och menar till och med att EU-samarbetet *ökar* staternas suveränitet. Detta genom att medlemsstater kan föreslå och förhandla i rådet relativt obegränsat, få information som de annars inte hade haft tillgång till och nationella politiker kan komma överens om något på högre nivå för att sedan presentera det för nationella politiker och därmed ha större tyngd i sin politik (Moravcsik 1993, s. 474).

I mellanstatliga förhandlingar menar Moravcsik att EU:s institutioner spelar en roll som effektiviserande och som förstärkare av statssuveräniteten. Detta för att de ger medlemsstaterna ett forum för att uppnå sina nationella preferenser. Detta resonemang gäller både överstatliga institutioner såsom kommissionen, europadomstolen och europaparlamentet och mellanstatliga institutioner såsom Europeiska rådet. EU:s institutioner stärker alltså staten på så sätt att denna på nationell nivå kan åstadkomma vad som inte tidigare var möjligt, samt att förhandlingarna mellan staterna effektiviseras (Moravcsik 1993, s. 507).

Moravcsik är mycket övertygad om att mellanstatligheten är den bästa förklaringen av det EU vi ser idag och att nationernas intressen fortfarande är det centrala i samarbetet. En utmaning för Moravcsiks syn på EU skulle vara om kommissionens förslag avviker från vissa länders långsiktiga egenintressen vilket ju är fallet med förslaget. Därför blir det intressant att ställa Moravcsiks teori mot en mer överstatlig sådan.

3.2 Haas om suveränitet

I Haas teori är gemensamma intressen centralt och så också bilden av att ett specifikt politiskt problem inte alltid löses bäst på nationell nivå. Han menar att behovet av samarbete kommer från att allt fler aktörer inser att staters fokusering på egna intressen är negativ och leder till för stora kostnader. Detta menar han har varit sant länge men att det övergripande intresset för rikedom, välfärd, utveckling och industrialisering har ökat behovet av internationell samverkan (Haas 1980, s. 357).

Haas betraktar politiken som ett sorts nät där olika aktörer företräder sina intressen i en pluralistisk politisk miljö snarare än som en maktkamp mellan eliten och resten av folket. Detta skapar ett komplext nät av aktörer med makt. En fixerad preferens för en stat i det internationella samarbetet är därför sällan förekommande i teorin. Han menar att den otydliga och instabila hierarki som finns i detta aktörsnät bidrar till att inställningar hela tiden ändras på den internationella arenan (Haas 1980).

Haas menar vidare att en aktör i det internationella samarbetet inte bara kan göra sin röst hörd och förhandla nationella intressen mellan varandra utan att samarbetet mellan stater leder till att en aktör förflyttar sin lojalitet. Detta är en stor del av Haas teori och är också den del som är närmast kopplad till suveränitet och därmed står i fokus i denna uppsats. Haas menar alltså att lojalitet vid integration mellan stater är rörlig och kan förflyttas till den överstatliga

institutionen (Haas 1961, s. 16, 366-367). Detta ger tydligt uttryck för en mer överstatlig syn på det europeiska samarbetet där staterna inte längre är de självklart mest centrala i frågan utan har ersatts av den överstatliga nivån och en strävan efter vad som är bäst för EU i sin helhet.

Att människors lojalitet kan förflyttas till en överstatlig nivå är alltså en central del i Haas teori vilket gör definitionen av lojalitet viktig. Haas definierar lojalitet enligt följande:

A population may be said to be loyal to a set of symbols and institutions when it and predictably over long periods obeys the injunctions of their authority and turns to them for the satisfaction of important expectations (Haas, 1968, s. 5).

Enligt Haas är suveränitetens betydelse alltså inte det mest centrala i politiken då det inte alltid är till den egna staten som lojaliteten, förväntningar och politisk aktivitet riktas. Utifrån Haas teorier är det således rimligt och rationellt att fokusera mindre på den egna statens roll i samarbetet och mer på hur situationen bäst kan lösas på gemensam nivå.

Haas teori bygger fortsättningsvis på en förväntad och ”automatisk” fördjupning av integration mellan stater i EU. Detta genom att stater börjar att samarbeta inom en ekonomisk sektor och för att kunna genomföra det på ett effektivt sätt bildas överstatlig byråkrati, en högre auktoritet som står över staterna. När några av målen med integrationen har uppnåtts uppkommer ett behov av att även integrera andra ekonomiska sektorer för att resultatet ska nå sin fulla potential. Detta resulterar alltså i att integrationen blir sin egen inneboende motor sedan den väl har satt igång. Den påbörjade integrationen skapar ett nät av beroenden och nya lojaliteter där överstatliga institutioner blir alltmer nödvändiga (Haas 1964, s. 211).

Ett konkret exempel på en sådan process är just hur idén och behovet av en gemensam europeisk migrationspolitik har vuxit fram. Frihandelsavtal mellan medlemsländerna gjorde att gränskontroller var nödvändiga att ta bort, för att frihandeln skulle fungera ultimat. När gränskontrollerna togs bort skapades

incitament för EU-länderna att också samarbeta i migrationsfrågan för att migrationspolitiken skulle fungera ultimatum (Andersson 2011, s. 224). Troligen skulle Haas mena att ytterligare en sådan situation har uppstått i samband med flyktingsituationen från 2015 då det verkar som att medlemsstaterna inte utan ytterligare integration skall förmå hantera frågan om fördelning av asylsökande.

3.3 Moravcsik och Haas om solidaritet

Solidaritet är ett ofta förekommande begrepp i den europeiska politiken och finns med i Lissabonfördraget som hela EU-samarbetet bygger på (Ross & Borgmann-Prebil 2010 s.45). Det finns ingen självklar definition av solidaritet vilket ger utrymme för tolkning och därmed risk för oenighet kring begreppet. En vanlig och generell definition av solidaritet är dock "(...) an expression of unity among a group of people sharing joint goals and interests" (Greiner 2017 s. 838). Detta implicerar att en mellanstatlig politik kan komma att kollidera med uppfattningar om solidaritet då människor måste dela intressen och mål för att vilja agera utifrån solidaritet.

Ross och Greiner som har forskat om solidaritet i EU menar att EU:s juridiska och politiska skepnad skapar en kontext som kräver en omarbetning av begreppet solidaritet. De klassiska definitionerna av solidaritet skapades inte för en politik som sträckte sig bortom nationsgränserna i någon betydande grad (Ross & Borgmann-Prebil 2010 s.29). Trots stora oklarheter kring innebörden av solidaritet är det en ständigt förekommande idé i den politiska debatten. Med bakgrund av Ross resonemang kring komplexiteten med att finna en enda bild av solidaritet som dessutom passar EU:s kontext är det intressant att se huruvida idéer kring solidaritet skiljer sig mellan de olika parter som analyseras i denna uppsats och hur det kan förstås utifrån teorier om suveränitet. Solidaritet kan tänkas vara nära sammankopplat med suveränitet då synen på suveränitetens betydelse kan tänkas begränsa vad en är villig att göra för andra människor eller stater utifrån solidaritet. Varken Moravcsik eller Haas skriver explicit om solidaritet så därmed blir denna del av teorin en härledning från deras teorier och resonemang kring suveränitet där jag skriver jag hur Moravcsiks och Haas

teoretiska resonemang om suveränitetens betydelse kan komma att påverka synen på solidaritet.

Utifrån Moravcsiks teori med utgångspunkt i att stater agerar rationellt efter nationella intressen är det rimligt att förvänta en bild av solidaritet som även den bygger på nationella intressen och preferenser. Stater skulle enligt Moravcsiks teori alltså inte gå med på något som inte ligger i nationens intresse. Därmed kan även solidariteten antas vara begränsad till det nationella intresset. Däremot kan tänkas att det ligger i ett lands intresse att samarbeta för att uppnå ett bättre resultat men dettas kan knappast sägas handla om solidaritet då det tar utgångspunkt i att passa det egna landet. I migrationsfrågan kan det handla om att det finns en nationell preferens i att samarbeta för att kunna hantera flyktingströmmar i stort men inte i hur detta ska genomföras. Kopplat till den generella definitionen av solidaritet som presenterats skulle sammanhållning fortfarande främst vara kopplat till den nationella arenan och inte till den europeiska.

En applicering av Haas resonemang om lojalitetens rörlighet ger en annan bild av vad solidaritet kan vara. Om medborgare och politiker känner en lika stark lojalitet till den överstatliga institutionen som till den nationella är det rimligt att den lojaliteten kommer att innebära att man hjälps åt vid kriser och gör det som behövs göras för att situationen i hela EU ska bli så bra som möjligt, snarare än att fokusera på vad den egna staten vill just då. Den generella definitionen av solidaritet som presenterades handlar om sammanhållning och delade intressen och mål. Detta är också vad Haas menade med den förflyttade lojaliteten. Således kan resonemangen om lojalitet anses sammanfalla ganska väl med resonemang om solidaritet. I fallet med en gemensam flyktingfördelningsmekanism kan då antas att det hade varit möjligt att gå med på att göra något som egentligen inte står i statens intresse men omfattar hela unionens gemensamma intresse. Detta då lojaliteten är delad och inte bara är kopplad till den nationella politiska arenan.

4 Analys

4.1 Suveränitet

I detta avsnitt av analysen presenteras de idéer som handlar om suveränitetens betydelse i EU utifrån Moravcsiks och Haas idéer om suveränitet som presenterats i teoridelen.

4.1.1 Kommissionens förslag

Kommissionens förslag ger en tydlig bild av att de menar att det inte finns någon annan lösning till problemet än en gemensam sådan som fördelar flyktingmottagandet mellan medlemsstaterna. Om detta skriver de i förslaget:

Syftet är att åstadkomma en rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna genom att lätta på bördan för medlemsstater som ställs inför ett oproportionerligt högt tryck och fördela den bördan mellan övriga medlemsstater. Det ligger i sakens natur att detta kräver åtgärder på EU-nivå. Vidare syftar detta förslag till att säkra att Dublinsystemet tillämpas korrekt i kristider och hantera sekundära förflyttningar som tredjelandsmedborgare företar mellan medlemsstaterna, frågor som till sin natur är gränsöverskridande. Det står klart att enskilda medlemsstaters åtgärder inte räcker till som svar på behovet av åtgärder från EU för att lösa gemensamma utmaningar som alla medlemsstater står inför (Europeiska kommissionen 2016).

Kommissionen menar att det är nödvändigt att denna del av migrationspolitiken sköts på gemensam nivå. I förslaget ingår ett alternativ att under ett års tid istället för att ta emot asylsökande som har tilldelats landet betala en summa pengar till ett annat land som då istället tar emot personen i fråga. Detta är det utrymme som ges i omfördelningssystemet för medlemsländerna själva att besluta om vilket är

en stor skillnad i grad av suveränitet mot det nuvarande systemet. Kommissionen skriver att förslaget är nödvändigt för att politiken ska fungera vilket kan anses vara i linje med Haas teori om att medlemsstaterna inte själva kan maximera det politiska utfallet och därför samarbetar på en överstatlig nivå för att lösa de gemensamma problem som man står inför. Fokus ligger sålunda inte primärt på att tillgodose olika nationella preferenser vilket utifrån Haas teori är naturligt och önskvärt. Utifrån Moravcsiks teori kan det dock snarare anses vara problematiskt då enighet mellan medlemsstaterna kan bli svår att nå, i enlighet med hans resonemang om staternas strävan efter bevarande av suveräniteten, då ingen stat skulle acceptera något som frångår den nationella preferensen.

4.1.2 Sverige

De idéer som Sverige förmedlar kring förslaget pekar liksom kommissionens idéer på att en gemensam lösning är central och nödvändig för en fungerande flyktingpolitik. Justitiedepartementet skriver att:

Regeringen vill se ett ökat gemensamt ansvarstagande för asylsökande i EU och att det kommer till stånd en rättvis omfördelning av asylsökande i enlighet med den modell som finns i kommissionens förslag (Justitiedepartementet 2017).

Ett ökat gemensamt ansvarstagande för asylsökande i EU skulle kunna placeras både under Moravcsiks och Haas teorier. En härledning från Moravcsik skulle här rimligen innebära att man är villig att genomföra gemensamma åtgärder men bara om det ligger i medlemsstatens intresse. Ett fördelningssystem skulle kunna förväntas ligga i Sveriges nationella intresse då Sverige är ett av de länder som många asylsökande har kommit till och trycket har varit högt. Haas teori om att ett gemensamt intresse kan finnas är dock det som mer explicit kommer till uttryck återkommande i materialet. Försättningen på ovanstående citat belyser detta:

Asylsystemet ska vara effektivt, rättssäkert, långsiktigt hållbart, humant och medge genomföra det gemensamma regelverket (Justitiedepartementet 2017).

Det som skrivs i ovanstående citat kan knappast sägas handla primärt om ett nationellt bästa utan snarare hävdas vara i linje med Haas överstatliga syn på den europeiska

integrationen, nämligen att det *finns* ett gemensamt bästa och ett intresse som går bortom nationsgränserna. Denna teori man rimligen sägas skina igenom när den svenska ståndpunkten återigen betonar vikten av det gemensamma regelverket.

En punkt på vilken Sverige skiljer sig från kommissionen är när det kommer till möjligheter att undvika flyktingmottagande genom betalning. Denna möjlighet vill den svenska regeringen ska minimeras. I den svenska ståndpunkten skrivs att:

Utgångspunkten är att alla medlemsstater ska delta i omfördelningen. En medlemsstat ska under särskilda omständigheter ha möjlighet att välja att pröva en asylansökan utanför omfördelningen om den så önskar. Möjligheten att köpa sig fri från ansvar bör begränsas så långt det är möjligt (Justitiedepartementet 2016).

Citatet första mening skulle i linje med Moravcsiks teorier inte vara möjligt i den europeiska integrationen om det inte faller sig så att samtliga medlemsländer är överens och att det ligger i var och en av medlemsstaternas intressen. Den svenska ståndpunkten innebär också att det inte fungerar att länder har system som skiljer sig från övriga medlemsländer (Regeringskansliet 2017). Detta överensstämmer både med Moravcsiks och Haas teorier. Det skulle kunna anses ge uttryck både för ett intresse för att gemensamt kunna lösa situationen på bästa sätt, och statens egenintresse i att minska ojämlikheten i mottagandet då Sveriges villkor kan antas uppfattas som mer fördelaktiga än andra EU-länder, vilken kan vara en anledning till att fler har sökt sig till Sverige och trycket mot landet blivit högt.

Något annat som lyfts fram av den svenska regeringen angående det gemensamma bästa är att förslaget i sig kräver gemensamma åtgärder. Regeringen skriver:

Kommissionens förslag kräver per definition gemensamma åtgärder eftersom ett syfte är att uppnå en mer rättvis fördelning av ansvaret för asylsökande mellan medlemsstaterna. Detta kan inte uppnås på ett tillfredsställande sätt annat än genom gemensamma åtgärder på EU-nivå (Regeringskansliet 2016).

Sverige menar alltså att ett gemensamt fördelningssystem inom EU är en förutsättning för att ansvarsfördelningen av migranter ska fungera ultimatum. Utifrån samma resonemang som tidigare har förts går dessa idéer att koppla både till

Moravcsik och Haas. Haas skulle däremot kunna argumentera för att det inte hade krävts att omfördelning av flyktingar låg i staternas helt egna intressen utan att det kunde finnas en lojalitet även på europeisk nivå. Där kunde det tänkas att det krävs gemensamma åtgärder och därmed i denna fråga som Sverige menar, att suveräniteten inte är det centrala. Är lojaliteten däremot endast på nationell nivå, i enlighet med Moravcsik blir delning av suveräniteten på migrationsområdet mindre trolig. Citatet är någorlunda svårplacerat men har en tydligare koppling till Haas mer överstatliga perspektiv.

Vad som däremot endast kan sägas vara i enlighet med Haas teorier och inte med Moravcsik är fortsättningen på resonemanget. Statsminister Löfven säger:

Jag är beredd att kompromissa så vi kan enas om en lösning. Men om några medlemsstater vägrar så är jag beredd att gå till beslut utan enighet (Regeringskansliet 2017).

Den svenska regeringen menar alltså att förslaget bör gå igenom om en kvalificerad majoritet går med på förslaget och därmed vill den svenska regeringen också möjliggöra att förslaget går igenom trots att det inte ligger i alla medlemsstaternas intresse. Den europeiska integrationen bör inte begränsas av nationella intressen utan sträcka sig till något större, till en preferens som inte bara ser de separata medlemsstaterna utan den stora helheten, EU som helhet. Det senaste citatet kan alltså närmast sägas vara förenligt med Haas teorier om suveränitet som en idé som inte alltid är det primära i samarbetet.

4.1.3 Polen, Ungern och Visegradgruppen

Generellt är både Polen och Ungern emot förslaget vilket kommer att framkomma tydligare i denna del av analysen. Även Visegrads gemensamma uttalanden som inkluderas i analysen går emot förslaget. Det är tydligt att suveräniteten är något som poängteras starkt och anses vara mycket viktigt i den europeiska politiken. En stor del av de idéer som lyfts fram kan kopplas till resonemang om suveränitet. Då EU-parlamentet röstade igenom LIBE:s förslag svarade den ungerska premiärministern Viktor Orbán med följande kommentar:

It is true that we are waist-deep in the struggle to protect this slice of our national sovereignty, but so far we have succeeded, because until now we have been the ones who decide who can live on Hungarian territory [...] the attack on our sovereignty that the European Parliament has now launched is fiercer than any previous one (Hungarian Government 2017a).

Vikten av suveränitet framförs alltså väldigt tydligt. Orbán verkar inte se någon möjlighet i att skapa ett obligatoriskt omfördelningssystem utan verkar snarare mena att det är centralt att bibehålla staternas suveränitet i frågan om vilka som får bo i landet och inte. Problemet med orättvis fördelning verkar sålunda inte lyftas fram som det viktigaste. Det mest centrala är att se till att varje land behåller sin suveränitet. Detta är i linje med Moravcsiks teori. Här är det de nationella preferenserna som sätter gränserna för integrationen och politiken. Om samarbetet inte ligger i medlemsstatens intresse blir det inte av. Något gemensamt intresse på EU-nivå kommer inte på tal utan fokus läggs vid just vikten av suveränitet för respektive medlemsland.

Många av de idéer som Orbán lyfter fram handlar om att Ungern vill försvara sina intressen. Återkommande hävdas att det inte är möjligt att ta in nya etniska grupper i ett land om befolkningen inte vill det: ”We must accept that the Hungarian people do not want to take in ethnic groups that are different from them” (Hungarian Government 2017b).

Idéer om rättvis fördelning och gemensamma intressen verkar inte stå i centrum utan det handlar snarare om ett skydd av egna intressen. Att använda idéer folkets vilja som motivering för att inte inkräkta på suveräniteten, såsom den rimligen kan tänkas göra av kommissionens förslag, förekommer flera gånger i Orbáns idéer. Vad Orbán menar är alltså att folkets vilja också sätter gränser för politiken på detta område i EU. I Orbáns idéer verkar det inte finnas något tydligt spår av Haas idéer om en förflyttad lojalitet utan lojaliteten verkar vara fast belägen inom de nationella gränserna. Ett citat från Orbán som bekräftar detta och som tydligt uttrycker att den Ungerska regeringen inte vill se förslaget gå igenom syns nedan:

I love my homeland and I want it to remain just the way it is – with all its fallibilities, faults and virtues. [...] All we are protecting is the right to not change. We Hungarians like Hungary the way it is (Hungarian Government 2016).

Det viktigaste verkar alltså vara att bevara Ungern som det är och lyssna inåt mot de nationella preferenserna snarare än utåt och uppåt efter något större, gränsöverskridande intresse som blickar mot EU som helhet.

Även Polen uttrycker idéer om suveräniteten som mycket central i den europeiska politiken. Detta uttrycker den polska EU-ministern, Konrad Szymański, mycket tydligt ett flertal gånger genom att poängtera att de inte är villiga att acceptera mer överstatlighet i migrations- eller flyktmottagandepolitiken. Ett exempel på ett sådant citat är nedanstående:

Poland does not accept any form of mechanism that imposes super-national, EU competencies in the area of managing migration or refugees. We don't agree to any mechanism that is based on relocation or allocation. However, we are open to discussing reform of the Dublin System (Polish Ministry of Foreign Affairs 2016b).

För den Polska regeringen är det alltså otänkbart med en överstatlig omfördelningsmekanism. Att den polska regeringen ställer suveränitetens betydelse högt i migrationspolitiken framkommer också av följande citat där Szymański säger:

How international assistance to a very focused group of people (...) and we want it to remain this way, so that it is Warsaw that decides who receives international assistance from Poland (Polish Ministry of Foreign Affairs 2016b).

Att dela suveräniteten på överstatlig nivå i migrationspolitiken verkar vara en omöjlig utgång ur polsk synpunkt. Moravcsiks idéer om att den nationella preferensen sätter den europeiska integrationens gränser ligger här nära till hands. Inget resonemang kring något gemensamt bästa för EU lyfts fram utan bara behovet av att skydda den statliga suveräniteten.

Visegradsgruppens uttalanden kring förslaget är i linje med Ungerns och Polens vilket ju var väntat. Visegradgruppen påpekar att obligatorisk och automatisk omfördelning inte fungerar och menar istället att EU:s strategi generellt måste ses över och bygga på konsensus mellan staterna (Visegrad Group 2016c).

4.2 Solidaritet

4.2.1 Kommissionens förslag

Den fördelningsmekanism som föreslås har kommissionen valt att kalla för en ”solidarisk korrigeringsmekanism” (Europeiska Kommissionen 2016). Det antyder att kommissionen ser idén om solidaritet som bärande för förslaget. Att visa solidaritet hade alltså inneburit att ta emot flyktingar som omfördelas från länder som har tagit emot många fler än det antal som egentligen ingår i landets tilldelade referensnyckel.

Även alternativet att betala 250 000 Euro per person som inte tas emot, verkar ha solidaritet som en grundläggande idé. Detta alternativ kallar europeiska kommissionen för en ”solidaritetsavgift” (Europeiska Kommissionen 2016). Att visa solidaritet kan därmed utifrån kommissionens förslag, på tillfällig basis, även göras genom att betala en avgift.

Idén om solidaritet är alltså central i viktiga delar av förslaget och det som kopplas till solidaritet verkar vara att lösa den orättvisa flyktingmottagningen som idag råder inom EU. Gemensamma lösningar av gemensamma problem står i fokus och inte att tillfredsställa nationella preferenser. Idén om solidaritet verkar alltså kopplas till det mer överstatliga perspektivet i enlighet med Haas resonemang om en till överstatlig nivå förflyttad lojalitet där medlemsstaterna ser till det gemensamma problemet. Solidariteten begränsas då inte till vad den egna medlemsstaten vill utan efter vad som behövs på den högre EU-nivån.

För att ytterligare förtydliga solidaritetens betydelse lyfter kommissionen fram EUF-fördraget, som innehåller regler för hur arbetet inom EU gå till. De skriver i förslaget:

I enlighet med artikel 80 i EUF-fördraget i fördraget, där det föreskrivs att unionsakterna, när det är nödvändigt, ska innehålla lämpliga åtgärder för tillämpningen av principen om solidaritet. En korrigerande tilldelningsmekanism

bör inrättas för att ge en rättvis fördelning av ansvaret mellan medlemsstaterna och ge asylsökande snabb tillgång till förfaranden för internationellt skydd i situationer där en medlemsstat konfronteras med ett oproportionerligt stort antal ansökningar som ska prövas av landet enligt denna förordning (Europeiska Kommissionen 2016).

Att alla medlemsstater automatiskt blir tilldelade flyktingar som överstiger referensnyckeln är rimligt med utgångspunkt i Haas teorier om en rörlig lojalitet mot central nivå. Det finns ett reellt problem på EU-nivå att vissa länder tar emot oproportionerligt många flyktingar och då måste andra länder öppna upp och hjälpa EU, som helhet, att kunna hantera mottagandet. Moravcsiks teori ger naturligen en mer pessimistisk bild av möjligheten till en solidaritet på denna aggregerade nivå.

4.2.2 Sverige

I frågan om solidaritet tolkar även Sverige begreppet i meningen ansvarsfördelning i mottagandet av flyktingar. I en rådspromemoria från justitiedepartementet anges följande:

Det är av stor vikt att alla EU:s medlemsstater delar solidariskt på ansvaret att ta emot människor i behov av skydd. I dag finns stora problem på detta område. Regeringen anser att ekonomiska incitament ska kunna användas för att uppnå ett ökat solidariskt ansvarstagande i migrationspolitiken (Justitiedepartementet 2017).

Den svenska regeringen menar alltså att det i dagens situation råder stora problem gällande solidariskt delande av ansvaret att ta emot flyktingar. Därav följer rimligen att den svenska regeringen menar att unionens länder inte lever upp till det rimliga kravet på solidaritet. De som avses torde vara de länder som inte har tagit emot de flyktingar som de blivit tilldelade efter 2015, såsom exempelvis Polen och Ungern. Vidare skriver Justitiedepartementet att:

Regeringen ska driva att det inte ska vara möjligt att avsäga sig ansvaret att ta emot omfördelade personer, men kompletterande alternativ till omfördelning bör kunna övervägas liksom en gradvis infasning för medlemsstater med begränsad kapacitet (Justitiedepartementet 2017).

Att den svenska regeringen vill driva linjen att det ska vara omöjligt att inte ta emot omfördelade flyktingar antyder att solidariteten som princip här ska stå över den nationella preferensen. Utifrån ovanstående citat ges en bild av att solidariteten innebär att alla medlemsländer ska vara med i mottagandet av flyktingar. *Samtidigt* framhåller Justitiedepartementet att det bör finnas alternativ och andra typer av infasning av de länder som inte har tillräcklig kapacitet vilket gör denna bild något mer otydlig (Justitiedepartementet 2017). Det verkar i alla fall som att det mer överstatliga perspektivet på solidaritet som Haas presenterar är mer förenligt med den svenska ståndpunkten, den som innefattar en mot överstatligheten rörlig lojalitet och därmed en solidaritet som inte nödvändigtvis avstannar vid det nationella intresset. Både den mer generella definitionen av solidaritet och härledningen av Haas teori på solidaritetsbegreppet i teoridelen handlar om att staterna kan känna den sammanhållning som råder på nationell nivå även på en överstatlig nivå. Detta verkar vara det svenska fallet. Sveriges statsminister Löfven säger:

Det som förenar oss i Europas länder är mer än bara geografi, historia och ekonomiskt samarbete. I grunden ligger våra gemensamma värderingar, vårt sätt att leva. Frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna (Regeringskansliet 2017).

Att betrakta ovanstående resonemang som en förflyttad lojalitet är kanske att dra det för långt men det verkar ändå som att den svenska regeringen vill se en samhörighet med de övriga medlemsländerna. Detta kan utifrån Haas teori och den generella solidaritetsdefinitionen förväntas bidra till en förmåga att söka det gemensamma behovet på EU-nivå och agera solidariskt efter just det, som i det här fallet verkar vara mottagandet av fördelade flyktingar.

Även här kan det dock förstås antas att Sverige har ett egenintresse i förordandet av ett system för fördelning av flyktingar då trycket mot landet vid denna tid är

stort. Moravcsiks teori kan även tänkas vara applicerbar om anledningen till att Sverige söker sig till högre EU-nivå i lösningarna är att de vill lätta trycket mot det egna landet. Detta är något som endast går att spekulera i men det belyser att det, liksom idéer om suveränitet, inte enkelt går att betrakta Sveriges resonemang om solidaritet som mellanstatligt eller överstatligt. Vad som dock lyfts fram explicit i materialet kan anses vara en mer överstatlig syn på vad som kan anses vara solidariskt.

4.2.3 Polen, Ungern och Visegradgruppen

Ungern är i mitt material fast övertygade om att de är solidariska och har varit det under hela hanteringen av flyktingsituationen. Orbán citeras vid ett tillfälle enligt följande:

[...] there are thousands serving at the border also at present, we have spent one billion euros on the protection of the borders from our own resources, and therefore no one should try to teach us a lesson about solidarity as by doing what we are doing we do not only protect Hungary, but also Germany, among others (Hungarian Government 2017b).

Att avstå från att ta emot flyktingar sammankopplar alltså Orbán inte med brist på solidaritet med hänvisning till att Ungern skyddar gränserna. Orbán menar att Ungern genom att göra detta inte bara skyddar det egna landet utan även Tyskland med flera. Solidariteten verkar här alltså inte sträcka sig till alla länder i EU utan några utvalda. Den bild som Ungern ger av solidaritet kan sägas vara begränsad av det nationella intresset. Såsom analysen av idéer om suveränitet visade är Ungern skeptiska till att ta in invandrare i landet och de menar att de bör få ha kvar sin suveränitet på området, i enlighet med Moravcsiks idéer om den statliga suveränitetens betydelse i EU. Detta kan rimligen överföras på de idéer om solidaritet som har uttryckts ovan, även om det till viss del går bortom statsgränsen på så sätt att de spenderar pengar på något som inte bara gynnar det egna intresset.

En stor del av de motiveringar till Ungerns arbete vid EU:s yttre gränser motiveras också av att landet inte vill ta emot flyktingar och istället vill att EU ska hjälpa på plats i krisdrabbade områden. Ett exempel på detta är Orbáns uttalande: "if we want to help everyone by recognising their right to a better life and therefore let them in [...] then as a result we will be ruining Europe – and within it Hungary" (Hungarian Government, 2016). Orbán säger också:

[...] several European countries envisage their future by sharing their land with ethnic groups that came from elsewhere, came from a different background, and they believe that "they will live together happily". Hungary, however, decided that they do not want this: they do not want ethnic groups coming from elsewhere which have a different culture. Help must be taken where it is needed, rather than bringing the people in trouble here (Hungarian Government 2017b).

De två citaten ovan klargör att Ungern inte vill ta emot flyktingar och i ljuset av detta ser den handling som Ungern menar är deras solidariska bidrag till flyktingsituationen till stor del ut att handla om att tillfredsställa den nationella preferensen. Trots att vissa länder står inför utmaningar när fler än de klarar av att ta emot kommer till landet som flyktingar så ser Ungern främst till den nationella preferensen, även vad gäller solidariska handlingar, vilket kan antas vara mer i linje med Moravsciks teori. Haas teori om den förflyttade lojaliteten och därmed rimligen den mer överstatliga solidariteten är svår att finna i det avseendet.

Även Polen poängterar vikten av att medlemsländerna själva ska kunna kontrollera hur de kan och vill ta ansvar i flyktingsituationen. Den polska EU-ministern Szymański säger att EU bör utveckla

[...] an architecture of shared responsibility for migration and refugees crises, which would provide each Member State with control over this process and control over the degree of responsibility (Polish Ministry of Foreign Affairs 2017).

I anslutning till resonemanget tar Szymański upp den så kallade "elastiska solidariteten" som Visegradgruppen föreslår. Denna elastiska solidaritet handlar om att medlemsstaterna ska kunna välja hur de vill bidra till flyktingsituationen. Alltså innebär förslaget att länder som inte vill ta in flyktingar inte ska behöva

göra det utan ska kunna bidra på något annat sätt, visa sin solidaritet på ett annat sätt. Till förslaget ställer sig Szymański positiv. Han säger:

It essentially makes it possible for every country, even those that currently don't feel that they are able to take in refugees, can do something to further European goals in this area. It is a positive proposal (Polish Ministry of Foreign Affairs 2016b).

Vidare skriver ministern att detta skulle innebära att Polen bidrar med assistans för att skydda EU:s yttre gränser och att stötta samarbeten med länder utanför EU som syftar till att stoppa flyktingströmmar (Polish Ministry of Foreign Affairs, 2016a). Detta ger uttryck för idéer om solidaritet som utifrån Moravcsiks teori om suveränitet rimligen skulle innebära att solidariteten inte bör förstås som ett begrepp som sträcker sig över och förbi de nationella intressena mot det större, gemensamma EU-intresset. I EU har det uppstått en situation som gör att den överstatliga ledningen, Europeiska kommissionen, har föreslagit den omfördelningsmekanism som ligger i förslaget. Detta förslag innebär ju att behovet i högsta grad handlar om att fördela flyktingar som kommer till EU och då i stor utsträckning enligt Haas modell där en del av lojaliteten har förflyttats till den överstatliga EU-nivån. Fokus i förslaget och det som förslaget vill diskutera handlar ju i ett bredare perspektiv om hur denna situation kan mötas snarare än hur EU kan möjliggöra för suveräna stater att själva bestämma hur mycket och på vilket sätt de vill bidra. Detta är något som Polen och resten av Visegradsländerna inte håller med om.

En ofta förekommande motivering till den elastiska solidariteten, som förordas från Visegradgruppen är att den bättre än ett automatiskt fördelningssystem kan tillvarata och respektera medlemsstaternas olika potential. Länderna vill fortsättningsvis inte godkänna några centrala mekanismer som innebär fler placeringar av flyktingar i EU (Polish Ministry of Foreign Affairs 2016b). Den polska utrikesministern menar att:

We never negated the importance of the migration crisis or denied that it should be resolved through joint forces. We never turned our back on this

matter and that is why we do not want anyone in Europe to say that Warsaw is refusing to show solidarity (Polish Ministry of Foreign Affairs 2017).

Den polska regeringen är alltså övertygade om att de agerar solidariskt och förnekar inte att det krävs gemensamma åtgärder. I likhet med Ungern menar de att de på andra sätt bidrar till det gemensamma men samtidigt vill de inte delta i något gemensamt europeiskt fördelningssystem vilket ger uttryck för en solidaritet som bara sträcker sig så långt som till det egna nationella intresset. Visst går det att säga att insatser för att skydda gränser är ett sätt att bidra till det gemensamma men det handlar snarare om att inte se det gemensamma problemet på EU-nivå som det primära utan snarare den nationella preferensen, som i detta fall är att Polen inte vill ta emot flyktingar.

I Visegradgruppens förslag nämns den elastiska solidariteten istället som flexibel solidaritet men principen är densamma, nämligen att migrationspolitiken ska tillåta medlemsstaterna att själva bestämma hur de vill bidra till situationen med stora flyktingströmmar. De hävdar också med tydlighet att alla typer av fördelningsmekanismer bör vara frivilliga (Visegrad Group 2016a). Vidare skriver Visegradgruppen i sitt gemensamma uttalande:

In the spirit of solidarity, the countries of the Visegrad Group stand ready to provide further support to the front-line Member States to the countries of the Balkan migration route and to the Eastern Partnership countries (Visegrad Group 2016b).

Solidariskt bidrag beskrivs här som något som inte enbart är förknippat med mottagandet av flyktingar och därmed hjälp att balansera situationen som uppstått då vissa medlemsstater får ta emot oproportionerligt många av de flyktingar som kommer till Europa. Den mellanstatliga innebörden av solidariteten är här tydlig. Man talar om solidaritet men vill fortfarande att det inte ska finnas något som alla stater ska göra utan istället är det centralt att medlemsstaterna ska behålla sin möjlighet att själva bestämma hur de vill bidra till situationen. Detta i enlighet med den teoretiska härledning av Moravcsiks teorier kring suveränitet till solidaritet.

Visegradländerna säger sig alltså vara solidariska men menar att solidariskt uppförande inte ska innebära att varje land själva kan välja sitt sätt att bidra och därmed att den nationella viljan begränsar solidaritetens utformning och omfång. De opponerar sig starkt mot uppfattningen att det skulle finnas en motsägelse i motståndet mot ett obligatoriskt omfördelningssystem och att detta skulle vara en brist på solidaritet. Följande citat belyser resonemanget:

[...] the Visegrad countries are ready to continue playing a constructive role in finding effective short and long term solutions acceptable to the whole EU and exercise solidarity with those in need (Visegrad Group 2016c).

Visegradländerna verkar alltså se skydd av de som behöver det i begreppet om solidaritet men vill samtidigt inte ta in några flyktingar alls. Det kan anses vara motsägelsefullt. Logiken som Visegradgruppen anför är att de hjälper dessa personer genom hjälp på plats i hemländerna genom olika samarbeten med dessa länder eller länder de flyr till i närheten av sitt hemland. De nationella bidrag som bland annat Ungern och Polen lyft fram i förhållande till begreppet solidaritet har som vi sett varit att de prioriterar skyddet av sitt eget land och andra EU-länder genom att bevakning av gränserna och därmed att hindra människor som behöver skydd från att få det. Detta för att de menar att de istället kan skydda gränserna och därmed delta i de gemensamma insatserna. Följande citat bekräftar detta:

We confirm our readiness to take an active part in this common endeavour and to contribute significantly to make it a success. The unprecedented efforts to protect our external borders for the benefit of our own security but also serving the security of Member States in the Western and Northern part of Europe are only one example (Visegrad Group 2016c).

5 Slutsats och diskussion

Resultatet i analysen visar att kommissionen och Sverige har liknande sätt att tänka kring grundläggande idéer både om suveränitet och om solidaritet. Dessa idéer följer huvudsakligen Haas teori. Sveriges idéer kring suveränitet och solidaritet landar alltså i en mer överstatlig position då de handlar mycket om behovet av *gemensamma* åtgärder för att lösa den situation som EU står inför.

Att placera Sveriges idéer är dock inte självklart eller enkelt, vilket framkom av analysen, i förhållande till både suveränitet och solidaritet. Sverige är ett av de länder i EU som haft störst mottagande av flyktingar i förhållande till folkmängd under de senaste åren. Därför är det möjligt att hävda ett nationellt intresse att ställa sig bakom förslaget om omfördelning. Det är dock uppenbart att de idéer om suveränitet och solidaritet som uttrycks från Sveriges sida inte lägger sitt fokus på den egna staten och de egna nationella intressena utan snarare på det gemensamma både vad gäller problemet och lösningen.

Polen och Ungern uttrycker å sin sida en tydlig strävan efter mindre överstatlighet i migrationspolitiken till förmån för medlemsstaternas nationella suveränitet. Detta följer också av deras idéer kring begreppet solidaritet då det där läggs stor vikt vid det centrala i att låta ungrarna respektive polackerna själva få bestämma huruvida flyktingar ska få komma in i landet eller ej. Polen och Ungern menar båda att de på nationell nivå bör ha rätten att besluta hur mycket och på vilket sätt de ska bidra till åtgärder med anledning av flyktingsituationen och på så sätt leva upp till kravet på solidaritet.

Resultatet visar på stora skiljaktigheter länderna emellan. De slutgiltiga förhandlingarna kring kommissionens förslag återstår men det går redan att konstatera att en gemensamt beslutad överenskommelse i riktning mot ett

europiskt fördelningssystem inte utgör en enkel väg. Det är motstridiga idéer som ställs emot varandra och som denna studie har visat verkar det finnas fundamentala meningsskiljaktigheter i hur suveränitetens betydelse skall förstås och vad som skall menas med solidaritet som princip och vad det ska innebära att vara solidarisk.

Olikheterna i vad som verkar kopplas till idén om solidaritet visar på ett problem som finns nu när medlemsstaterna ska komma överens om förslaget. Samtliga parter i materialet lyfter idén om solidaritet som central och den finns också med i Lissabonfördraget. Ändå verkar det inte som att de olika parterna kan mötas i vad de menar med idén. Det kan vara problematiskt att tala om solidaritet som en egen princip då det inom EU finns stora oklarheter i vad som menas med den. Det råder grundläggande oenigheter mellan medlemsländer och mellan vissa medlemsländer och kommissionen när det kommer till suveränitetens och solidaritetens betydelse.

Beslutsfattandeprocessen kring förslaget är pågående och det går idag inte att säga vilken slutgiltig ståndpunkt som medlemsstaterna kommer att inta. Idag ser det dock ut som att det kan bli en utdragen process när medlemsländerna ska komma överens då det verkar föreligga så pass grundläggande skillnader i idéer om suveränitet och solidaritet. Fokus har varit på spänningen mellan mellanstatlighet och överstatlighet som inneboende i den europeiska politiken där en gemensam europeisk migrationspolitik är ett exempel. EU står idag inför stora utmaningar och det är centralt att komma till enighet för att kunna lösa flyktingsituationen.

Som analysen visar förekommer olika idéer om solidaritet centrala både i den europeiska politiken i sin helhet och specifikt i den europeiska migrationspolitiken. Begreppet används som något självklart och alla parter menar sig agera i enlighet med principen om solidaritet. Ett sätt att vidare analysera olika uppfattningar om solidaritet är att fördjupa analysen mellanstatlighet och överstatlighet i förhållande till solidaritetsbegreppet. Att analysera idéerna om solidaritet med hjälp av mellanstatlighet och överstatlighet är ett sätt men det kan även tänkas finnas andra sätt att förstå dessa idéer. Vidare forskning på området är relevant för att öka förståelsen för komplexiteten i begrepp som används i den europeiska politiken.

6 Referenser

Andersson, Hans E. 2011. *Sverige – den motsträvige européén som vill ha överstatlig migrationspolitik*, ur I Europamissionens Tjänst – Vänbok till Rutger Lindahl, Centrum för Europaforskning vid Göteborgs Universitet.

Beckman, Ludvig. 2007. *Grundbok i idéanalys: det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santérus

Bergström, Göran & Kristina Boréus. 2012. *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3 uppl. Lund: Studentlitteratur

Europeiska kommissionen. 2016. *Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning)*. [elektronisk] Tillgänglig: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270&from=SV> (hämtad 2017-11-15)

Europeiska kommissionen. 2017. *Report from the commission to the european parliament, the european council and the council - Fifteenth report on relocation and resettlement*. Europeiska kommissionen. [elektronisk] Tillgänglig: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_fifteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf (hämtad 2017-12-06)

Greiner, Florian. 2017. *Introduction: writing the contemporary history of European solidarity*, *European Review of History: Revue européenne d'histoire*, [elektronisk] Tillgänglig: <https://doi.org/10.1080/13507486.2017.1345861> (hämtad 2017-12-20)

Haas, Ernst B. 1961. *International Integration: The European and the Universal Process*. International organization. Vol 15. No. 3. University of Wisconsin Press. [elektronisk] Tillgänglig: http://www.jstor.org/stable/2705338?seq=1#page_scan_tab_contents (hämtad 2017-11-20)

Haas, Ernst B. 1964. *Beyond the nation-state: functionalism and international organization*. Stanford, Calif.: Stanford U.P.

Haas, Ernst B. 1968. *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces, 1950- 1957*, (2 Uppl.), Stanford (Calif.), Stanford University Press.

Haas, Ernst B. 1980. *Why Collaborate? Issue Linkage and International Regimes*. World Politics Vol 32, No.3. Cambridge University Press. [elektronisk] Tillgänglig: <http://www.jstor.org/stable/2010109> (hämtad 2017-11-20)

Hungarian Government = Website of the Hungarian government, 2016. *If we give in to Brussels, Hungary will change*. Website of the Hungarian government. [elektronisk] Tillgänglig: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/if-we-give-in-to-brussels-hungary-will-change> (hämtad 2017-11-11)

Hungarian Government = Website of the Hungarian government, 2017a. *The European Parliament has begun implementation of the Soros Plan*. Website of the Hungarian government. [elektronisk] Tillgänglig: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/the-european-parliament-has-begun-implementation-of-the-soros-plan> (hämtad 2017-11-15)

Hungarian Government = Website of the Hungarian government, 2017b. *We must protect what we already have*. Website of the Hungarian government. [elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/we-must-protect-what-we-already-have> (hämtad 2017-11-15)

Justitiedepartementet. 2016. *Kommenterad dagordning för rådets möte för rättsliga och inrikesfrågor – RIF – den 8-9 december 2016*. Regeringskansliet. <http://www.regeringen.se/4ae359/contentassets/61c3c005e70049debb977f66369284c0/kommenterad-dagordning-for-radets-mote-for-rattsliga-och-inrikes-fragor-rif-den-8-9-december-2016> (hämtad 2017-11-13)

Justitiedepartementet. 2017. *Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 18 maj 2017*. Regeringskansliet [elektronisk] <http://www.regeringen.se/49a181/contentassets/fbc4082a114b45b8b2e69ced0c0151a3/radspromemoria-solidaritet-dp-3> (Hämtad 2017-11-13)

Moravcsik, Andrew. 2005. *The European constitutional compromise and the neofunctionalistic legacy*. Journal of European Public Policy Vol 12, No. 2 April 2005 s. 349-386, Taylor and Francis Group Ltd.

Moravcsik, Andrew. 1991. *Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community*. International Organization. Vol 45. World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.

Moravcsik, Andrew. 1993. *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. Journal of Common Market Studies Vol. 31, No. 4. Harvard University.

Nationalencyklopedin, 2017. *Visegradgruppen*. [elektronisk] Tillgänglig: <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/visegradgruppen> (hämtad 2017-12-25)

Polish Ministry of Foreign Affairs = Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland, 2016a. *V4 Ministers of European affairs discuss migration crisis: PAP dispatch from 30 may 2016*. Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland. [elektronisk] Tillgänglig: http://www.msz.gov.pl/en/news/they_wrote_about_us/v4_ministers_of_european_affairs_discuss_migration_crisis_pap_dispatch_from_30_may_2016 (hämtad 2017-11-09)

Polish Ministry of Foreign Affairs = Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland, 2016b. *Deputy Minister Szymanski new EU consensus on migration is possible: PAP dispatch from 21 oktober 2016*. Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland. [elektronisk] Tillgänglig: http://www.msz.gov.pl/en/news/they_wrote_about_us/deputy_minister_szymanski_new_eu_consensus_on_migration_is_possible_pap_dispatch_from_21_october_2016 (hämtad 2017-11-09)

Polish Ministry of Foreign Affairs = Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland, 2017. *Poland is ready to reach reasonable compromises in the EU*. Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland. [elektronisk] Tillgänglig: http://www.msz.gov.pl/en/news/deputy_fm_poland_is_ready_to_reach_reasonable_compromises_in_the_eu (hämtad 2017-11-09)

Regeringskansliet. 2016. *Fakta-PM om EU-förslag 2015/16*. Regeringskansliet. [elektronisk] Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/fakta-pm-om-eu-forslag/revidering-av-dublinforordningen_H306FPM94 (hämtad: 2017-11-12)

Regeringskansliet. 2017. *Vårt Europa – vårt gemensamma ansvar. Tal av statsminister Stefan Löfven vid Uppsala universitet, 26 oktober 2017. Det talade ordet gäller*. Regeringskansliet. [elektronisk] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/tal/2017/10/vart-europa--vart-gemensamma-ansvar/> (hämtad 2017-11-10)

Ross, Malcolm G. & Yuri Borgmann-Prebil. 2010. *Promoting solidarity in the European Union*. Oxford: Oxford University Press

Svenska Dagbladet, 2017a. *EU lovar skärpta insatser i flyktingkrisen*. Svenska Dagbladet. [elektronisk] Tillgänglig: <https://www.svd.se/flyktingkris-blir-migrantkris-i-eu> (hämtad 2017-11-15)

Svenska Dagbladet, 2017b. *Stadig migrationshuvudvärk I EU*. Svenska Dagbladet. [elektronisk] tillgänglig: <https://www.svd.se/eu-forlanger-forbud-kring-krim> (Hämtad 2017-11-12)

Visegrad Group. 2016a. *Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries Bratislava, 16 September 2016*. [elektronisk] Tillgänglig: <http://statewatch.org/news/2016/sep/bratislava-V4-Joint-Statement.pdf> (Hämtad 2017-11-15)

Visegrad Group. 2016b. *Summit of the Prime Ministers of the Visegrad Group Countries Prague, 8th June 2016*. [elektronisk] Tillgänglig: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Summit-of-the-Prime-Ministers-of-the-Visegrad-Group-Countries---Prague--8th-June-2016_2.pdf (hämtad: 2017-11-15)

Visegrad Group. 2016c. *Joint Statement by the Prime Ministers of V4 Countries on migration 19 July 2017, Budapest*. [elektronisk] Tillgänglig: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Joint-Statement-by-the-Prime-Ministers-of-V4-Countries-on-migration.pdf> (hämtad: 2017-11-15)

Winther Jørgensen, Marianne & Louise Phillips. 2000. *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur