

**Masteruppsats i Offentlig Förvaltning HT2013**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Linn Kristoffersson, 19890817-6640

Handledare: Gregg Bucken- Knapp

Examinator: Stig Montin

## ”Vårt asylsystem får inte vara ett lotteri”

En studie av problemdefinitionen som föregick EU:s gemensamma asylpolitik CEAS; en del av Fästning Europa eller det Goda EU?

## Abstract

This master thesis sets out to explain and critically examine the motives behind the new Common European Asylum system (CEAS), initiated by the European Commission. The thesis aims to provide an overall explanation of how the problemrepresentation, that preceded the policy, emerged within a certain discourse where different actors have different positions and therefor distinctive priorities and ambitions.

The method for the thesis builds on Carol Bacchi's *What's the Problem Represented to be*- perspective, where the problem definition is seen as the most important part of the policy process. The thesis argues that the CEAS needs to be examined in the light of previous critique aimed at the European commission and the member states for its restrictive asylum politics and closed borders, the thesis also presents how the European commissions will to increase the asylum seekers rights has to stand back for their will to harmonize. There is also a continued lack of agreed values within the asylum policy-area among the EU member states, which is exemplified by Sweden and Denmark. The CEAS builds upon, and is by the commission, motivated through common values and convictions, the lack of such a *community of values* therefor risks to reduce the effects of the common asylum system.

**Keywords:** Asylum, the Common European Asylum System (CEAS), Carol Bacchi, WPR- perspective, document analysis, European Commission, Sweden, Denmark, harmonization, increased rights, community of values.

**Nyckelord:** Asyl, EU:s gemensamma asylpaket (CEAS), Carol Bacchi, WPR- perspektiv, dokumentanalys, europeiska kommissionen, Sverige, Danmark, harmonisering, ökade rättigheter, ”community of values”.

## Sammanfattning

Den 12e juni i år (2013) godkände Europeiska kommissionen det sedan länge väl diskuterade och omdebatterade gemensamma asylsystemet CEAS. Den gemensamma asylpolitiken har växt fram som ett svar på de utmaningar EU som union stått inför när det gäller migrationstryck och hantering av asylärenden. Utgångspunkten är att asylprocessen, tillhandahållna rättigheter och antal hanterade asylansökningar varit för ojämnt fördelade inom unionen vilket inneburit två saker; dels en utmaning för den europeiska sammanhållningen men också att asylsökande inte kunnat åtnjuta de rättigheter de har rätt till inom samtliga medlemsländer. Asylpolitiken är ett väl omdebatterat politikområde där värderingar och ideologiska övertygelser är avgörande för ens position i frågan, en generös asylpolitik kan inte motiveras utifrån en kortsiktig ekonomisk vinning utan måste bygga på gemensamma övertygelser.

Studien syftar till att genom dokumentstudier blottlägga hur kommissionen motiverat den gemensamma asylpolitiken utifrån Carol Bacchis problemdefinitions perspektiv. Problemdefinitionen antas i studien ha haft en avgörande betydelse för policyns utformning. Studien argumenterar för att CEAS måste studeras i ljuset av tidigare forskning och tidigare riktad kritik mot kommissionens och medlemsländernas asylpolitik för att vi ska kunna förstå vilka flerdimensionella motsättningar mellan ekonomi/säkerhet och mänskliga rättigheter som CEAS är en del av. Studien fastslår att det finns en tydlig motsättning och komplext förhållande mellan viljan att harmonisera och viljan att höja standarden för asylsökande, kommissionen bygger också mycket av sin asylpolitik på subjektiva begrepp, till exempel de ”humanitära värderingar” som påstås delas av alla medlemsstater vilket ytterligare försvårar, för att inte säga omöjliggör, för medlemsländerna att harmoniseras i frågan när så inte är fallet. Kommissionen är den institution inom EU som arbetar för europeisk integration och för samarbetets ”bästa”, det är således viktigt att även ta hänsyn till den nationella nivån för att kunna ge en mer omfattande och korrekt bild av hur CEAS motiverats och vilka åsikter som omger den gemensamma asylpolitiken, därför tar studien även hänsyn till den nationella nivån som exemplifieras genom fallen Danmark och Sverige. Länderna är trots sina likheter varandras motsatser inom asyl- och EU- politiken och har således också, som studien visar, olika uppfattningar om vad som borde vara den gemensamma asylpolitikens prioriteringar.

Sammanfattningsvis pekar studien genom ett WPR- perspektiv på policyprocessen på två huvudsakliga slutsatser: 1. Det finns fortsatt en paradoxal relation mellan ökade rättigheter och ökad harmoniseringsgrad, viljan att öka standarden får ofta stå tillbaka för viljan att harmonisera och samarbeta. 2. Kommissionen motiverar mycket av sin politik utifrån EU som ett påstått *community of values* där samtliga aktörer är överens i termer av ideologi. En avsaknad av desamma kan antas minska effekten av CEAS.

# Innehållsförteckning

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	5
1. INTRODUKTION	7
1.1 PROBLEMFÖRMULERING	8
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	11
2. TEORETISK UTGÅNGSPUNKT	12
2.1 TIDIGARE FORSKNING	12
2.1.1 EUROPEISERINGEN AV ASYLPOLITIKEN	12
2.1.2 KONSEKVENSER AV EUROPEISERINGEN	15
2.2 PROBLEMDEFINITIONENS RELEVANS FÖR POLICYPROCESSEN.	18
3. METOD	21
3.1 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT OCH DATA	21
TABELL 2. DOKUMENT FRÅN KOMMISSIONEN OM CEAS ANDRA DEL	21
TABELL 3. DANSK DOKUMENTATION OM ASYL OCH EU.	23
TABELL 4. SVENSK DOKUMENTATION OM ASYL OCH EU	23
3.1.1 WHAT'S THE PROBLEM REPRESENTED TO BE?	24
3.2 URVAL	25
3.3 TILLFÖRLITLIGHET OCH ÄKTHET I STUDIEN	27
4. THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM (CEAS)	29
4.1 MOTTAGANDEDIREKTIVET, RECEPTION CONDITIONS DIRECTIVE COM 2008/0815	29
4.2 EUORDAC- FÖRORDNINGEN COM 2008/0825	30
4.3 DUBLINFÖRORDNINGEN, THE DUBLIN REGULATION COM 2008/0820	30
4.4 PROCEDURDIREKTIVET, ASYLUM PROCEDURE DIRECTIVE COM 2000/0578	31
4.5 SKYDDSGRUNDSDIREKTIVET, QUALIFICATION DIRECTIVE COM 2011/0319	31
5. RESULTATREDOVISNING FALLET EU -KOMMISSIONEN	32
5.1 VILKET ÄR PROBLEMET SOM PRESENTERAS I DEN GIVNA POLICYN?	32
5.2 VILKA UNDERLIGGANDE ANTAGANDEN KAN SPÅRAS I PROBLEMPRESENTATIONEN?	37
5.3 HUR HAR PROBLEMPRESENTATIONEN KOMMIT TILL?	41
5.4 VAD LÄMNAS OPROBLEMATISERAT I PROBLEMPRESENTATIONEN?	43
5.5 VILKA EFFEKTER PRODUCERAS AV DEN GIVNA PROBLEMPRESENTATION?	45
5.6 HUR OCH VAR HAR PROBLEMPRESENTATIONEN PRODUCERATS OCH FÖRSVARATS, HUR KAN DEN IFRÅGASÄTTAS?	49
6. RESULTATREDOVISNING DANMARK OCH SVERIGE	50
TABELL 5. ANTAL BEVILJADE OCH HANTERADE ASYLSÖKNINGAR I SVERIGE, DANMARK OCH EU27	51
6.1 FALLET DANMARK	51
TABELL 6. DE DANSKA FOLKETINGSPARTIERNAS ÅSIKT OM DET DANSKA UNDANTAGET	56
6.2 FALLET SVERIGE	58
7. ANALYS	62
7.1 FÄSTNING EUROPA ELLER VÄRLDSSAMVETET EU?	62
7.2 DANMARK + SVERIGE + CEAS = SANT?	70
	5

8. SLUTSATS	72
8.1 ÅTERKOPPLING TILL SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	72
9. KÄLLFÖRTECKNING	77
LITTERATUR	77
INTERNETKÄLLOR	79
DOKUMENTATION	81

## 1. Introduktion

EU- samarbetet har sedan Kol- och Stålunionen präglats av öppna gränser, från början främst för handel som en fredsfrämjande åtgärd efter två världskrig, men i och med EU:s expansion har också samarbetet fördjupats. Idag karaktäriseras samarbetet inte bara av fri rörlighet av varor utan också av tjänster och EU- medborgares rätt att röra sig fritt inom unionen. Schengen- avtalen med fri rörlighet och en gemensam marknad innebär inte bara att gränserna inom unionen försvinner utan även att gränserna utåt blir gemensamma.

Gemensamma gränser utåt innebär att migrationspolitiken delvis tvingas harmoniseras. Det finns flera olika typer av migration och migration innefattar många olika grupper av invandrande, allt från arbetsmigration till anhöriginvandring och asylsökande. Europa som kontinent har historiskt sett varit en sändarkontinent, men den bilden av Europa har förändrats de senaste åren då inflödet av människor nu överstiger utflödet vilket innebär att Europa istället kommit att bli en mottagarkontinent<sup>1</sup>. Detta innebär nya utmaningar för medlemsländerna, och i synnerhet för EU, som med sina gemensamma gränser tvingas utforma gemensamma lösningar.

En av de känsligaste delarna av migration är frågan om asyl som väcker starka känslor då det är tydligt sammankopplat med ideologiska och känslomässiga övertygelser. En generös asylpolitik och vikten av den samma motiveras alltid av rent humanitära skäl, det är viktigt att understryka att en generös asylpolitik aldrig främst kommer kunna motiveras utifrån ekonomisk vinning för medlemsstaterna. Det är också inom asylpolitiken som det är störst skillnad mellan medlemsländerna vilket gör att en homogenisering är än svårare att uppnå<sup>2</sup>. EU som institution men också de enskilda medlemsländerna har från flera håll fått utstå både intern och extern kritik för sin asylpolitik i termer av asyلفörvar, stängda gränser utåt och bristen på tillhandahållna rättigheter för de asylsökande<sup>3</sup>. Den svenska EU- kommissionären Cecilia Malmström med ansvar för EU:s asyl- och migrationspolitik har arbetat för en generösare flyktingpolitik inom unionen, efter katastrofen vid Lampedusa där flera hundra

---

<sup>1</sup> Lind Berg & Andrea Spehar *EU och välfärdens Europa* 2011:203

<sup>2</sup> Eskil Wadensjö *Nationell migrations-, arbetsmarknads-, och socialpolitik som utmaning för den europeiska sammanhållningen* 2012:34

<sup>3</sup> Se till exempel UNHCR (2007) *Response to the European Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System*, Human Rights Watch *World Report 2013*, Amnesty International *Flyktingar och migranter* och Cecilia Malmströms uttalande i Göteborgs posten 2013-10-03

migranter dog i sitt försök att ta sig till EU- området kommenterade hon den gemensamma asylpolitiken såhär:

”Det kräver en politisk vilja - och den tragiska sanningen är att den viljan inte finns. Medlemsländerna vill inte ta emot alla dessa människor<sup>4</sup>”

Med bakgrund i detta är det inte svårt att dra slutsatsen att EU står inför stora utmaningar när det gäller migrationspolitiska frågor i allmänhet och asylpolitiska frågor i synnerhet. Dels består problematiken av rent humanitära aspekter där röster höjts för en förändring, dels innebär de nya utmaningarna även en utmaning för EU:s sammanhållning då frågor om ansvarsfördelning inom unionen aktualiseras. Ett sätt att delvis hantera dessa utmaningar har varit att genomdriva ett gemensamt asylsystem och den 12e juni 2013 godkände Europaparlamentet i en slutgiltig omröstning the Common European Asylum System (CEAS). Det gemensamma asylpaketet har debatterats och omarbetats sedan utformandet av Tammerforsprogrammet 1999, och slutligen i år godkändes det då i sin helhet av både ministerrådet och Europaparlamentet genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet. CEAS består av fem lagstiftande texter<sup>5</sup>, två förordningar och tre direktiv<sup>6</sup>.

Det gemensamma asylpaketet är utformat för att harmonisera de olika medlemsländernas asylpolitik och ytterligare kunna garantera ett rättssäkert system för de som söker asyl i EU. EU- kommissionär Malmström har länge arbetat med att utveckla och revidera det gemensamma asylpaketet för att det ska få stöd i EU:s samtliga institutioner. När policyn slutligen godkändes kommenterade Malmström:

”På alla punkter innebär de nya reglerna en standardhöjning för Europas flyktingmottagande. Med ett gemensamt system på plats i Europas alla hörn kommer vi kunna erbjuda skydd till fler människor på flykt<sup>7</sup>.”

## 1.1 Problemformulering

Den gemensamma asylpolitiken är, som nämnts, en del av ett politikområde där EU fått utstå mycket kritik. Bland annat har kritikerna pekat på EU:s initiativ till att stänga gränserna, införa regler om restriktiva tillhandahållna rättigheter och omöjliggöra för

---

<sup>4</sup> Göteborgs posten *Över 130 döda i flyktingkatastrofen*, 2013-10-03

<sup>5</sup> European Commission, Home Affairs 2013-06-12 Factsheet: *A Common European Asylum System*

<sup>6</sup> **Förordning:** Bindande rättsakt som alla EU länder direkt efter fattat beslut ska tillämpa i sin helhet. **Direktiv:** Mål som medlemsländerna ska uppnå, hur målen ska uppnås beslutas av varje enskilt medlemsland.

<sup>7</sup> Europeiska kommissionen *EU lägger gemensamt asylsystem på plats* 2013-06-12



människor att på laglig väg ta sig in i Europa. Kritiker, såväl politiker som forskare och organisationer, har ett flertal gånger kritiserat *Fästning Europa* för sin nyliberala inställning till asylsökande som oönskad ekonomisk migration samtidigt som EU hävdar sin roll som Världssamvetet och Det goda EU<sup>8</sup>. Det finns en väldigt tydlig kontrast mellan dessa två roller EU, och med det främst kommissionen, spelar. Kommissionen påstår sig å ena sidan vara förespråkare och ambassadörer för alla människors lika värde och månar om de mänskliga rättigheterna, samtidigt som EU:s regler för kontroll av gränserna de facto lett till att människor dött i sina försök att ta sig till EU- området<sup>9</sup>. Denna motsättning innebär att det nyligen genomröstade CEAS bör studeras i ljuset av den kritik kommissionen fått, och fortfarande får, utstå för att vi ska kunna förstå hur komplexa och uppseendeväckande de nya reglerna är.

Migration har alltid varit ett historiskt känsligt politikområde och desto känsligare blir det när det ska hanteras på en överstatlig nivå. Dels för att det, tillsammans med beviljande av medborgarskap, är ett av de yttersta uttrycken för nationell suveränitet men också för att migration hör samman med ideologiska övertygelser snarare än praktiska och rationella argument. Åsikterna inom migrationsdebatten, på såväl nationell som europeisk nivå, är lika många som de är skiftande med den konsekvensen att en homogenisering av migrationspolitiken inte bara är svår genomförbar utan även av vissa kan anses oönskad. Detta väcker även funderingar kring varför medlemsländerna väljer att trots motsättningar samarbeta på den överstatliga nivån.

Det finns således flera komplexa, till och med motsägande, dimensioner av EU:s asylpolitik som kräver ytterligare uppmärksamhet nu när ännu ett steg mot en homogeniserad politik tagits. I denna studie presenteras det hur vi, för att förstå CEAS, måste förstå problemdefinitionen bakom policyn. Utgångspunkten i studien är den samma som Carol Bacchi, och andra med henne, förespråkade, nämligen att problemdefinitionen och motiven som omgett den spelat en avgörande roll för policyns genomförande och utfall. Studien kommer presentera det nya fenomenet CEAS i ljuset av tidigare forskning inom området och visa hur många av de problem som EU tidigare stått inför på asylområdet ännu lever kvar samt att syftet med ett gemensamt asylsystem

---

<sup>8</sup> Se till exempel Lisa Pelling *Migration och utveckling – målkonflikter och motsättningar i försöken att skapa en sammanhållen EU- politik* 2010:175

<sup>9</sup> Hansen, Peo *More Barbwire or More Immigration, or Both? EU migration Policy in the Nexus of Border Security Management and Neoliberal Economic Growth* 2010:95

är både tudelat och i viss mån motsägande; att höja standarden av rättigheter för de asylsökande samtidigt som länderna ska harmoniseras.

En annan viktig aspekt att ta hänsyn till för att förstå CEAS är de olika positioner medlemsländerna respektive kommissionen har inom EU- samarbetet. Europeiska kommissionen är den institution inom EU som arbetar för det europeiska samarbetet, kommissionens agenda karaktäriseras av ett konstant arbete för europeisk integration. Det är också den institution som tar initiativ till direktiv och förordningar. Att studera kommissionens specifika identifiering av problemet är således synonymt med att studera den problemdefinition som anses "bäst" för ett integrerat Europa och för EU-samarbetets framtid, att endast studera kommissionen bidrar inte heller med en tillräckligt komplett bild av vad som kan vara problematiskt med kommissionens politik. Det är även på den nationella nivån implementeringen sker, det är där de faktiska konsekvenserna kommer bli påtagliga och det är de nationella aktörerna som måste arbeta efter och gentemot EU- reglerna. Förutom att studera kommissionens syn på den gemensamma asylpolitiken kommer därför även den nationella nivån att exemplifieras. Kommissionens åsikt och inställning till CEAS karaktäriseras av deras speciella position och är således också begränsad. Kommissionens perspektiv karaktäriseras av deras överstatlighet och således är deras perspektiv skilt från medlemsstaternas. Att ta hänsyn till den nationella nivån innebär också att studien kan belysa inte bara hur kommissionen försökt ena länderna kring en gemensam asylpolitik, utan även försöka förklara varför medlemsländerna själva önskar samarbeta på en överstatlig nivå. Kritiken kommissionen fått utstå behandlar i mångt och mycket deras ambition att ena länderna oavsett konsekvenserna av policyn, det är således en skillnad mellan att vilja ena länderna oberoende av vilka konsekvenser det får och att bara ta hänsyn till policyns innehåll.

De nationella medlemsländerna exemplifieras i studien av Danmark och Sverige då länderna trots sina likheter är varandras raka motsatser inom såväl EU- som asylpolitiken. Sverige är ett av de medlemsländer som tar emot flest asylsökande och har en i många jämförelser generös asylpolitik när det gäller tillhandahållna mottagningsvillkor, medan Danmark är (ö)kända för sin restriktiva migrationspolitik i allmänhet och asylpolitik i synnerhet. Länderna antas således kunna bidra med ytterligare nyansering av problematiken och de uttryckta förväntningarna. Danmark berörs inte i praktiken av CEAS eftersom de beviljades ett antal undantag i början av

90- talet, däremot diskuteras det nu om dessa undantag till viss del ska upphävas varpå det gemensamma asylsystemet i allra högsta grad kommer påverka Danmark. I fallet Danmark handlar debatten således inte enbart om CEAS som sådant utan om huruvida danskarna borde vara en del av den gemensamma politiken, vilket erbjuder en unik möjlighet att studera de upplevda och förväntade effekterna av CEAS från ett medlemsland som för tillfället inte berörs av politiken. Det fallet Danmark erbjuder är en möjlighet att inte bara studera hur CEAS upplevs och motiverats som något positivt eller negativt utan även hur tankegångarna går kring om man borde vara en del av det eller inte, vad det skulle innebära för Danmark och om de skulle gynnas respektive missgynnas av den gemensamma politiken. Danmark är det enda medlemslandet fritt att välja sitt eventuella deltagande i det gemensamma asylsystemet, vilket gör att de danska övervägandena kring effekterna av CEAS är oundgängliga när den identifierade förändrade situationen diskuteras.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att utifrån ett problemdefinitions- perspektiv och i ljuset av den presenterade kritiken i tidigare forskning beskriva och analysera hur kommissionen arbetat fram ett gemensamt asylsystem, CEAS. Den övergripande forskningsfrågan som ligger till grund för studien är således:

- Hur har det gemensamma asylpaketet motiverats?

De mer avgränsade forskningsfrågorna kommer behandla:

- Av vilka anledningar har kommissionen identifierat problemet med avsaknaden av ett gemensamt asylpaket?
- Vad syftar det gemensamma asylsystemet till?
- Vilka är de av kommissionen och medlemsländerna förväntade konsekvenserna?
- Har behovet av en gemensam asylpolitik identifierats av Danmark respektive Sverige? Och om det har det, vad anses vara de viktigaste prioriteringarna inom samarbetet?

Uppsatsen bidrar således med en beskrivning av den gemensamma asylpolitiken i termer av hur det identifierades som nödvändigt, för vem samt vilka syften, både officiella och dolda, som ligger till grund för ett gemensamt system. För att få en så korrekt beskrivning av problemet som möjligt måste frågor som belyser den rådande

diskursen inom EU tas hänsyn till, genom att studera olika faktorer och sammanhang kan vi få en djupare förståelse för CEAS. Asyl är ett politikområde där åsikterna är lika många som de är skiftande, en gemensam politik inom ett sådant känsligt område är både intressant att studera och högst aktuellt i ett EU under förändring där asyl och migration står högt på den politiska agendan.

En annan viktig del av ett problemdefinitions-perspektiv är att även att koppla problemdefinitionen till vilka förväntningar aktörerna har på policyn. Precis som Carol Bacchis nedan presenterade WPR- metod understryker; att identifiera ett problem som genom insatser ska förändras är det samma som att identifiera en önskvärd situation som är skild från den nuvarande. Således ger en analys av problemdefinitionens uppkomst även information om vad aktörerna önskar förändra. Detta leder vidare till att vi kan komplexera dessa förväntningar genom frågor om för vem förändringen ska ske (de asylsökande, medlemsländerna, eller för EU samarbetet som sådant) och huruvida de uppgivna anledningarna kan anses överensstämma med verkligheten utifrån tidigare presenterad forskning. För att studien tillräckligt ska kunna komplexera förväntningarna och effekterna av asylopaketet krävs det att den nationella nivån tas hänsyn till då studien annars riskerar att brista i sitt försök att presentera en övergripande bild av CEAS.

## 2. Teoretisk utgångspunkt

### 2.1 Tidigare forskning

#### 2.1.1 Europeiseringen av asylpolitiken

Asyl och migration har sedan Maastricht- fördraget (1991) varit ett politikområde där en eventuell harmonisering diskuterats på EU- nivå. Frågan aktualiserades då på grund av den ökade migrationen och den så kallade ”asylkrisen” från länder utifrån unionen som tydliggjorde de stora skillnaderna mellan EU- länderna. ”Asylkrisen” ledde till en typ av *benchmarking*<sup>10</sup> mellan medlemsländerna i termer av tillhandahållna mottagningsvillkor för de asylsökande. Franck Düvell och Bill Jordan (2002) presenterar hur detta i sin tur ledde till en typ av *Europeisk modell* där staterna tog efter de medlemsländer vars modeller för asylansökningar var mest effektiva på att begränsa antalet ansökningar. Exempelvis adopterade många länder den svenska och tyska modellen för asylboende i lägerform, den nederländska och danska modellen för restriktiva välfärdsförmåner samt den franska modellen för snabba asylprocesser. En negativ effekt av detta har till

---

<sup>10</sup> *Benchmarking*: när en referenspunkt definieras som sedan jämförs mot det valda studieobjektet

exempel varit att asylsökande blivit exponerade i dessa synliga boenden och på så sätt också varit mål för främlingsfientliga aktioner<sup>11</sup>. I Amsterdamfördraget (1997) började det ställas krav på medlemsstaterna att gemensamt ta ansvar för att hantera asylfrågan i syfte att integrera flyktingar samt att stoppa den illegala migrationen. Detta skulle genomföras genom fyra principer: partnerskap med ursprungsländerna, ett gemensamt asylsystem baserat på de rättigheter som står uttryckta i Genève- konventionen, en kraftigare reglering av en rättvis behandling mer lik den EU- invånare får samt hanteringen av migrationsströmmar med säkrare externa gränser och bekämpande av brottslighet<sup>12</sup>.

Düvell och Jordan redogör för hur försöken att harmonisera asyl- och migrationspolitiken inom EU växt fram parallellt till försöken att modernisera och anpassa välfärden och det sociala skyddsnätet till dagens globala klimat. De understryker hur EU:s försök att harmonisera migrations- och asylpolitiken innebär en avvägning och balansgång för EU att gå från den tidigare mer restriktiva inställningen med fokus på gemensamma gränser och begränsat antal asylansökningar och den nu nödvändiga inställningen att migration är nödvändigt, men att den måste vara reglerad för att maximera migrationens positiva effekter både för medlemsländerna och för migranterna själva<sup>13</sup>. Detta kan förstås, menar Düvell och Jordan, i ljuset av oron som finns inom Europa över den *Europeiska Sociala Modellen* och välfärdsstatens nedrustning. Det finns till exempel en oro för arbetsmarknaden (den ojämna fördelningen av arbetskraft beroende på yrkesområde) och den demografiska krisen vilket gör att behovet av både kvalificerad och okvalificerad arbetskraft utifrån är en del av lösningen. Düvell och Jordan argumenterar också för att policyskiftningen på EU-nivå reflekterar EU:s försök att mobilisera samt kontrollera migrationsströmmarna. Migrations- och asylpolitiken syftar delvis till att förbättra flexibiliteten på arbetsmarknaden men också till att finna arbetskraft utanför EU. Detta innebär dock att asylsökande och flyktingar blir definierade som oönskad ekonomisk migration då arbetskraftinvandring är högre värderat och önskat<sup>14</sup>.

Ett annat, eller kompletterande, sätt att förklara medlemsländernas önskan att harmonisera migrations- och asylpolitiken kan finnas i ett *Venue shopping* – perspektiv

---

<sup>11</sup> Düvell, Franck och Jordan, *Bill Immigration, asylum and welfare: the European context* 2002:504f.

<sup>12</sup> Düvell och Jordan 2002:505f.

<sup>13</sup> Düvell och Jordan 2002:498

<sup>14</sup> Düvell och Jordan 2002:500

på problemet. Teorin förklarar hur medlemsländer flyttar politikområden som av olika anledningar inte är optimala att hantera på nationell nivå till den överstatliga nivån, till exempel har migrations- och asylpolitiken sedan 1980- talet blivit ett policyområde som allt mer hanteras på en överstatlig nivå samt implementeras av transnationella aktörer. Guiraudon menar till skillnad från Düvell och Jordan att policyförflyttningen inom området inte kan förklaras av förändringen av migrationsströmmar eller av marknadsbaserade anledningar, istället måste det förstås som en konsekvens av politisk ovilja att själva hantera problemet. Förflyttningen av migrationspolicy- processen till en överstatlig nivå innebär att vissa aktörer ”försvinner” från policyprocessen då de aktörer som är aktiva på den överstatliga nivån är de som anser sig gynnas av det, så länge de dominerande aktörerna inom policyprocessen anser det viktigt att hantera frågan på en överstatlig nivå kommer den således att göra det. Konsekvensen av en vertikal policyprocess inom området kan vara att de rättigheter som främst regleras på nationell nivå samt de organisationer som arbetar med hjälp till migranter hamnar utanför policyprocessen. Olika nivåer innebär olika regler och olika aktörer, således att en förflyttning till en överstatlig nivå innebär en gynnsam situation för vissa och en mindre gynnsam för andra<sup>15</sup>. Christian Kaunert och Sarah Léonard (2012) påpekar i sin artikel från 2012 hur det har gått över 10 år sedan Guiraudon utvecklade sitt *venue shopping*-perspektiv på asylpolitiken där hon förutspådde att en gemensam politik skulle leda till ett minskat skydd och en lägre standard för de asylsökande. Stora förändringar har skett inom policyområdet sedan dess och även om vi inte än kan se följderna av CEAS andra del menar Kaunert och Léonard att denna förväntade effekt av det gemensamma asylsystemet hittills uteblivit. Tvärtom har EU:s ansträngningar på området lett till en höjning av den legala standarden i många länder<sup>16</sup>. Det fanns också en oro bland kritiker att länder med en mer generös asylpolitik än vad EU standardiserat skulle sänka sin standard till EU nivån för att göra sig själva mindre attraktiva för asylsökande, men inte heller detta har Kaunert och Léonard hittat några bevis på i tidigare EU- policyer.

Även Sandra Lavenex (2001) har studerat Europeiseringen av asyl- och flyktingpolitiken, hon presenterar i sin artikel hur arbetet för ett gemensamt asylsystem blivit en prioritet inom EU och således har gått från att vara en fråga för den suveräna staten till att bli en gemensam fråga för hela unionen. Artikeln syftar till att utreda de

---

<sup>15</sup> Guiraudon (2000)

<sup>16</sup> Kaunert, Christian och Léonard, Sarah (2012) *The development of the EU asylum policy: venue-shopping in perspective*

institutionella och normativa utmaningar som uppstår när ett så politiskt känsligt område behandlas på EU nivå. Det finns två paradoxala dimensioner av problemet: dels motsättningen mellan nationell suveränitet och överstatlighet, och dels motsättningen mellan övervägningar av den inre säkerheten och mänskliga rättigheter. Mycket litteratur om europeisk integration och Europeisering har fokuserat på den första av dessa två paradoxer, men Lavenex understryker hur det är viktigt att även ta hänsyn till den andra dimensionen, således att se till vad policyn innehåller. Detta blir extra påfallande när asylpolitiken studeras då asylpolitiken inte kan motiveras av materiella intressen utan har en tydlig normativ dimension. Detta innebär att möjligheten för EU att integrera en gemensam asylpolitik inte bara är beroende av institutionella reformer utan även är beroende av EU:s förmåga att utveckla gemensamma värderingar, *a community of values*, och ett normativt ramverk som samtliga politiska aktörer förhåller sig till<sup>17</sup>.

### 2.1.2 Konsekvenser av Europeiseringen

Det finns flera faktorer som kan påverka den rådande synen på migration bland medlemsländerna och inom EU. Den ekonomiska krisen kan komma att påverka den rådande uppfattningen då länderna blir mindre villiga att ”dela med sig” av de sociala skyddsnetten och välfärdsförmånerna samtidigt som efterfrågan på irreguljär arbetskraft, och således irreguljär migration, ökar. En annan faktor som kan påverka är extremhögerens framfart i medlemsstaterna. De högerextrema partiernas politik har ett stort inflytande på den nationella nivån och riskerar att smitta av sig på traditionella partier som tar efter deras retorik och politiska prioriteringar vilket påverkar migrationen som i sin tur påverkar arbetsmarknaden och den demografiska prognosen<sup>18</sup>.

Som tidigare nämnts är kommissionen, precis som vissa medlemsländer, utsatta för hård kritik för sin restriktiva asylpolitik. Då studien främst intresserar sig för den europeiska nivån måste tidigare forskning som behandlar konsekvenserna av europeiseringen inom politikområdet tas hänsyn till. Ett viktigt begrepp i sammanhanget är att förstå det tidigare definierade begreppet *benchmarking*. Ett exempel på ett *bottom-up perspektiv* på benchmarking är när kommissionen använder benchmarking på den Europeiska nivån för att höja standarden och prestationerna inom ett policyområde bland

---

<sup>17</sup> Lavenex, Sandra *The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies* 2001:852

<sup>18</sup> Hansen 2012:57

medlemsstaterna<sup>19</sup>. Benchmarking har sedan 1990- talet använts inom unionen i och med utvecklandet av OMC (Open Method of Coordination) som ett instrument för utveckling och förbättring, främst inom den europeiska socialpolitiken. Inom benchmarking blir kommissionens roll en annan än vid lagstiftande regleringar då de inte har någon officiell roll som initierande institution. Kommissionens roll blir istället att koordinera utbytet av bästa praxis samt presentera information av vad som är bäst praxis och var den kan hittas<sup>20</sup>. Det är detta som blir kommissionens roll i alla delar av asylpolitiken som de inte direkt reglerar, således att alla delar av asylpolitiken som står utanför CEAS lagstiftning eller där det endast finns en standardiserad mininivå men önskan är att ytterligare höja nivån. Benchmarking kan också bli aktuellt i mer informella termer där medlemsstaterna själva jämför sig med andra medlemsländer och deras resultat inom ett specifikt policyområde, således att alla länder vill vara det land övriga utgår från när de talar om *best practice*.

En av de som framhäver de negativa effekterna av europeiseringen av asylpolitiken är Sharon Oakley (2007) som ställer sig kritisk till den rådande uppfattningen bland medlemsstaterna att vissa flyktingar inte är i reellt behov av skydd utan lämnar sina hemländer av ekonomiska skäl för att söka sig en bättre tillvaro. Inom unionen ses detta som ett problem då dessa personer ytterligare belastar redan hårt belastade migrationssystem samtidigt som de asylsökande i ett ”genuint” behov av hjälp inte får sina ansökningar prövade i tid. Lösningen på detta problem har inom unionen varit att hantera asylansökningarna i en snabbare takt, en *accelererande beslutsprocess*. Denna accelererade beslutsprocess kan antingen bli *inkluderande* eller *exkluderande*. En inkluderande beslutsprocess innebär att beviljad flyktingstatus ges i en ökad takt medan exkluderande innebär att avslag på ansökan om flyktingstatus görs i en ökad takt. Många av EU:s medlemsländer är exempel på den senare av dessa två. Oakley utreder huruvida en tidseffektiv och accelererad beslutsprocess kan vara både rättvis och effektiv och drar slutsatsen att flera medlemsländer ligger i riskzonen för att bryta mot principerna om *non-refoulement*, att skicka tillbaka flyktingar till osäkra platser<sup>21</sup>.

En annan typ av kritik är den som riktar sig mot kommissionen då de sedan länge behandlat frågor om asyl och migration som en fråga om säkerhet och förebyggande av

---

<sup>19</sup> de la Porte, Caroline, Pochet, Philippe och Belgium, Graham Room *Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU* 2001:299

<sup>20</sup> de la Porte et.al 2001:293 och 299

<sup>21</sup> Oakley, Sharon (2007) *Accelerated Procedure for Asylum in the European Union- Fairness versus Efficiency*



brott istället för en fråga om mänskliga rättigheter. Det blir legitimt för kommissionen och medlemsländerna att stänga gränserna utåt om det motiveras som synonymt med att garantera säkerheten för unionens medborgare<sup>22</sup>. Enligt Peo Hansen kan migrationspolitiken innebära utmaningar för den europeiska sammanhållningen men att det också finns enighet. Han beskriver två saker länderna enats om: dels arbetskraftinvandring från fattigare länder (billig, flexibel och minsta möjliga sociala kostnad) och dels asylpolitiken med det enda gemensamma målet att minska antalet asylsökande så mycket som möjligt. Han menar således att ländernas vilja att samarbeta inom asylpolitiken kan förklaras av att de då kan tillgodose sina intressen att minska antalet invandrande flyktingar<sup>23</sup>.

Hansen presenterar även en ytterligare förklaring av det kritiska begreppet *Fästning Europa* som används för att uttrycka det politiska och moraliska motstånd mot de ökade kontrollerna av EU:s gränser i form av bland annat taggtråd, patrullering av de externa gränserna i kombination med samarbeten med tredjeländer (t ex Marocko och Libyen) för att förhindra att migranter, främst irreguljär invandring och "falsa" asylsökande, tar sig in i EU- området. Det är de facto så att Fästning Europa och försöken att stänga ute migranterna har lett till att människor dött i sina försök att ta sig till området. Som en konsekvens av kontrollen av de externa gränser och bristen på lagliga vägar in i EU-området uppskattade the European Council of Refugees and Exiles att ungefär 90% av alla asylsökande tvingades ta till irreguljära kanaler för att nå EU<sup>24</sup>. Hansen menar därför att Fästning Europa- terminologin fungerar väl när en talar om asylpolitik då EU:s asylpolitikens objekt är att stänga ute migranter från området<sup>25</sup>.

Liberala kritiker menar att EU:s hårda tag mot att avverka den irreguljära invandringen har blivit kontraproduktiv i ljuset av EU:s behov av arbetskraft. De menar att de stängda gränserna bör ersättas med andra regleringsverktyg för att hantera migrationsströmmarna, allt för att förverkliga den *circulära migrationen*, således då människor flyttar sig obehindrat till de länder där det för tillfället finns ett behov av arbetskraft. Sällan handlar dock debatten om de sociala rättigheter människor från tredjeländ får inom EU trots deras avgörande betydelse för EU:s framtida tillväxt. De liberala krafterna hade möjligen föredragit öppna gränser men då EU är övertygade om

---

<sup>22</sup> Hansen 2010:93

<sup>23</sup> Hansen, Peo (2012) *I dynamiken mellan marknad och murar – EU:s migrationspolitik och den sociala sammanhållningen i Europa*

<sup>24</sup> Hansen 2010:96

<sup>25</sup> Hasen 2010:89f.

reglerade gränsers stora betydelse har EU istället valt att utöka anslagen till Frontex och dess gränskontroll samtidigt som behovet av invandring ökar<sup>26</sup>.

Den tidigare forskningen som behandlats söker sammantaget till att förklara hur asyl- och migrationspolitiken gått från att vara en fråga för den nationella nivån till att behandlas på den överstatliga samt vad konsekvenserna av det samma varit. Policyprocessen består av flera delar vilka alla tillsammans bidrar till policyns utfall, denna studie utgår dock, som tidigare nämnts, från ett problemdefinitionsperspektiv vilket innebär att stort fokus läggs vid den process som sker när aktörer identifierar ett problem utifrån intressen och rådande diskurser som sedan anses bäst behandlas på EU-nivå.

## 2.2 Problemdefinitionens relevans för policyprocessen.

Att inneha ett problemdefinitionsperspektiv på den valda policyn innebär att vi kan studera policyn i en historisk, social och kulturell kontext vilket i det valda fallet är viktigt. Problemdefinitionen är inte bara det första steget i policyprocessen, utan även det mest avgörande. Hur ett problem identifieras och definieras är avgörande för den kommande processen; vilka styrmedel som kommer användas och vilka aktörer som kommer att vara delaktiga bestäms vid problemdefinitionen. Policyproblem skapas i en kulturell dimension, påverkad av rådande diskurser. Detta innebär att ett policyproblem aldrig är något som existerar där ute utan är något aktörerna skapar i olika kontexter tydligt präglade av moraliska och politiska övertygelser<sup>27</sup>.

När ett policyproblem presenteras inom politiken kan det ses som det yttersta uttrycket för relationen mellan social konstruktion och språk, användandet av språk är avgörande för vilka delar av ett policyproblem som behandlas. Problemdefinitionen används av de dominerade aktörerna till att presentera en social situation som är fördelaktig för ens intressen samtidigt som den till utseende verkar vara i allmänhetens intresse<sup>28</sup>. Problemdefinitionens politiska karaktär är även uttryck i det som kallas *problemformuleringsprivilegiet* vilket innebär att inneha makten att avgöra vilka frågor

---

<sup>26</sup> Hansen 2012:55

<sup>27</sup> Se till exempel Fischer, Frank *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices* 2003:161, Stone, Deborah *Policy Paradox and Political Reason* 1988:122, Rochefort, David och Cobb, Roger (1993) *Problem definition, Agenda Access and Policy choice*, Dery, David (1984) *Problem Definition in Policy Analysis* samt Hanberger, Anders (2001) *What is the Policy Problem? Methodological Challenges in Policy Evaluation*

<sup>28</sup> Fischer 2003:170

som behandlas på den politiska arenan. Vidare så innebär detta att ett problem formuleras ur en parts synpunkt, denna part äger sedan privilegiet och processen som följer, lösningarna och de använda styrmedlen kommer tala till denne parts fördel<sup>29</sup>. Att en policyprocess är politisk och att ett policyproblem identifieras utifrån intressen innebär även att policyprocessens önskvärda utslag och konsekvenser redan identifierats av initiativtagarna.

Rocheftort och Cobb identifierar fyra teman som varit fokus för forskningen om problemdefinition. Den första fokuserar på kausaliteten, vilka omständigheter som producerade problemet samt var det kom ifrån. Att fokusera på ett policyproblems kausalitet innebär att ansvaret för problemet tillskrivs en aktör, till exempel en grupp, *”to evoke a problem’s origin is to assign blame or praise”*. Även det andra temat är tydligt sammankopplat med de orsakssamband som leder fram till ett policyproblem, nämligen att fokusera på ett problems övergripande ”image”. Således att varje policyproblem består av ett antal utmärkande element; orsak, natur, problemets omfattning och vilka egenskaper den påverkade gruppen har. Här ingår även studier av hur fraser och uttryck är symboliska och används olika av olika aktörer i olika syften<sup>30</sup>, exempelvis har Jones och Baumgartner (1989) presenterat hur diskursen kring stater med kärnvapen omdefinierades helt då kärnvapen inte längre sammankopplades med utveckling utan med fara och kostnader.

Ett tredje tema inom problemdefinitions- litteraturen understryker hur en problemdefinition inte främst handlar om problemet i sig utan om vad som ska göras åt det. Förespråkare för detta hävdar att lösningen avgör hur ett problem definieras; *”a problem is a problem only if something can be done about it”*. Således att problemdefinitionen avgörs av vilka lösningar som finns till hands, även om ordet *lösningar* är relativt då de flesta är överens om att lösningen på ett problem skapar nya utmaningar vilket innebär att ett problem aldrig blir fullt löst. Det fjärde temat Rocheftort & Cobb kunnat utläsa har fokuserat på de som definierat problemet, ett mer grupp- och individfokuserat förhållningssätt där de aktörer som lyckas hålla undan konkurrerande definitioner står i centrum<sup>31</sup>. Detta förhållningssätt till problemdefinition syftar således främst till att besvara frågor kring vilka de som äger problemet är, oftast är det nyckelpolitiker och personer med speciell status och färdigheter. Slutligen

---

<sup>29</sup> Gustafsson, Lars (1989) *Problemformuleringsprivilegiet. Samhällsfilosofiska studier.*

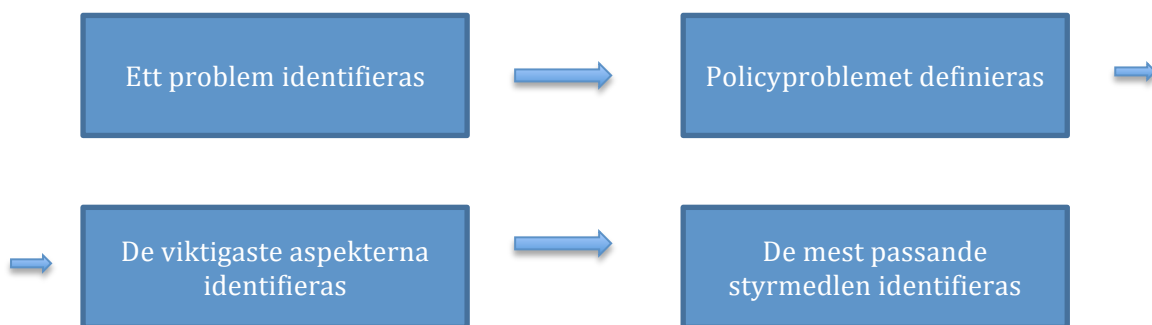
<sup>30</sup> Rocheftort och Cobb 1993:58

<sup>31</sup> Rocheftort och Cobb 1993:58

fastslår Rochefort och Cobb att det finns svagheter och brister med samtliga förhållningssätt, till exempel det faktum att de inte tillräckligt utreder sambandet mellan problemdefinitionen och policyutkomsten varpå det är viktigt att ha i åtanke att de olika förhållningssätten i problemdefinitionsprocessen inte utesluter utan snarare kompletterar varandra.

Peters och Hoornbeek understryker även dem hur ett policyproblem alltid definieras utifrån ett syfte eller intresse. Men precis innebär detta att processen där ett policyproblem definieras är högst politisk och aldrig objektiv, politiskt präglade aktörer identifierar en nuvarande situation och ser en skillnad mellan denna och den önskvärda situationen. Detta väcker då också per automatik frågor om vems den önskvärda situationen är. De menar även att en korrekt problemdefinition kan vara avgörande för policyprocessen utformande, allt från val av styrmedel till vilka aktörer som är aktuella bestäms efter hur ett policyproblem stämplas och presenteras. Det policyskaparna gör är alltså att klassificera ett policyproblem som tillhörande ett område, och då indirekt beslutar vilken typ av insatser och aktörer som krävs<sup>32</sup>.

Tabell 1. Ett policyproblem blir till.



Peters och Hoornbeek förklarar hur ett policyproblem, när det identifierats, definieras i två steg, först definieras det vad problemet är för typ av problem, således vilket politikområde problemet tillhör. Att definiera ett policyproblem korrekt är avgörande för hur det mottas, risken är att fel definition leder till valet av mindre optimala styrmedel och att fel aktörer involveras. Nästa steg sker efter att ett policyproblem definierats som tillhörande ett specifikt politikområde. Policyproblemet komplexitet tenderar då att förenklas och integreras som en del av politikområdet utan att se till policyproblemet olika egenskaper. Detta kan också leda till att policyproblemet har en

<sup>32</sup> Guy, Peters och Hornbeek, John (2007) *The Problems of Policy Problems*

på förhand given lösning, de exemplifierar detta genom att ekonomiskt policyproblem oftast har regleringar som lösning. Utmaningen i steg två är således att inte falla för den generalisering ett policyproblem inom ett politikområde ofta faller under utan att komplicera och nyansera problemets alla delar. Det Peters och Hoornbeek understryker i sin text är således vikten av att inte endast se till den stämpel ett policyproblem givits utan att se till alla de komplexa delar som utgör problemet.

Litteraturen kan ibland tyckas väcka fler frågor än den besvarar, men den finns till för att komplexera problemdefinitions- processen då den erbjuder verktyg för att kritiskt granska den. Hur ett policyproblem identifieras, eller snarare hur processen som ledde fram till att policyproblemet identifierades ser ut, syftar Carol Bacchis *What's the Problem Represented to be-* metod till att förklara. Bacchis WPR- metod är ett verktyg för att inom problemdefinitions- fältet kunna identifiera de delar som ledde fram till att ett policyproblem identifierades och definierades på ett specifikt sätt. Det unika i Bacchis metod är den tydliga och pedagogiska presentationen av policyproblemet genom de vägledande frågorna, vilket är anledningen till att WPR- perspektivet är den valda analysramen för uppsatsen.

### 3. Metod

#### 3.1 Tillvägagångssätt och Data

För att uppnå studiens syfte kommer en textanalys genomföras, där de dokument från kommissionen som legat till grund för CEAS andra del kommer att studeras. Genom att studera de i tabell 2 presenterade dokumenten kan studien få en bild av hur processen för problemformuleringen gått till. Samtliga dokument som ligger till grund för studien har således valts ut på grundval av att det är de dokument som i ett första steg förklarat det fortsatta behovet av ett gemensamt asylsystem.

Tabell 2. Dokument från kommissionen om CEAS andra del

När	Vad
06.06.2007	Fas två av det gemensamma asylsystemet inleds. <i>Grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet KOM(2007) 301 slutgiltig.</i>

<b>17.06.2008</b>	Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. <i>Strategisk plan för asylpolitiken ett integrerat grepp på skyddsfrågor över hela EU.</i> KOM(2008) 360 slutgiltig.
<b>17.06.2008</b>	Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén. <i>En gemensam invandringspolitik för Europa: principer, åtgärder och verktyg.</i> KOM(2008) 359 slutgiltig, Bryssel

Europeiska kommissionens så kallade *grönböcker* fungerar som ett utredningsbetänkande där åtgärder för förbättring inom ett politikområde presenteras. Grönböckerna ska vidare fungera som debattunderlag för alla berörda parter och inbjuder till förslag och reflektioner<sup>33</sup>. Grönboken är således det dokument som presenterar kommissionens förslag på åtgärder på ett problem de identifierat och det dokument där vi tydligast kan utläsa problemdefinitionen som legat till grund för förslaget.

En kvalitativ textanalys syftar till att lyfta fram de väsentliga delarna av materialet för att sedan kunna ta ställning till om argumentationen som presenteras i texterna är tillräcklig samt vilka underliggande orsaker som kan finnas till argumentationen. I fallet CEAS innebär detta att vi kan studera hur kommissionen argumenterat för en gemensam asylpolitik och om det kan anses rimligt utifrån kriterier om legitimitet och tankar om den europeiska unionens funktionssätt.

Studien är även intresserad av att lyfta fram vad Danmark och Sverige tyckt i frågan och vilka faktorer som kan antas samt av de själva uppges vara anledningen till deras ståndpunkt. Detta kommer fungera som en motpol och komplement till kommissionens presentation av problemet för att få en bredare förståelse för CEAS komplexitet och de möjliga skiftande syftena med den gemensamma politiken. De officiella dokumenten som presenteras i tabell 3 och 4 kommer att ligga till grund för den empiriska presentationen, även ländernas historiska och kulturella kontext kommer tas hänsyn till och utifrån detta kommer det sedan kunna dras slutsatser kring de olika ländernas inställning till CEAS i relation till kommissionens.

<sup>33</sup> Europeiska kommissionen *Frågor och svar om EU.*

Tabell 3. Dansk dokumentation om asyl och EU.

När	Vem	Vad
17.01.2002	Regeringen	<i>En ny udlændingepolitik</i>
30.08.2007	Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration	Kommentar till kommissionens grönbok
18.12.2008	Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik	Kommentar till kommissionens meddelande om en strategisk plan för asylpolitiken, ett integrerat grepp på skyddsfrågor över hela EU. <i>Grundnotat vedrørende Kommissionens meddelelse om en strategisk plan på asylområdet om en integreret tilgang til beskyttelse i EU (KOM(2008) 360 endelig)</i>
20.09.2012 + 22.11.2012	Europaudvalget	Rådsmøde 3207 och 3185 där CEAS andra del diskuteras

Tabell 4. Svensk dokumentation om asyl och EU

När	Vem	Vad
24.07.2007	Regeringskansliet, Justitiedepartementet (a)	Faktapromemoria Grönboken om asyl
2007	Socialförsäkringsutskottet	Utlåtande om Grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet
16.10.2007	Regeringskansliet, Justitiedepartementet (b)	Svensk migrations- och asylpolitik
27.02.2012	Regeringskansliet, Justitiedepartementet Enheten för migration och asylpolitik	Rådsmöte om ett gemensamt europeiskt asylsystem 8-9e mars 2012

Enligt Esaiasson, Giljam, Oscarsson, Wägnerud (2010) handlar textanalytiska frågeställningar i stor utsträckning om att lyfta fram och presentera kvalificerade beskrivningar av ett fenomen<sup>34</sup>. Denna studie är inget undantag, uppsatsen kommer inte vara en sammanfattning av kommissionens lagtexter utan texterna kommer ligga till grund för att besvara de ställda forskningsfrågorna. För att få svar på forskningsfrågorna om hur problemet med en heterogen asylpolitik identifierades behövs preciserade frågor som aktivt ställs till texten. För att kunna problematisera problemdefinitionen bygger frågeställningarna som ska ställas till texten på Carol Bacchis (2009) *What's the Problem Represented to be* (WPR)- perspektiv som således kommer fungera som analysram och metod för textanalysen. Ett WPR- perspektiv är inte endast en metod för att presentera data utan erbjuder också en möjlighet att analysera och reflektera över dokumentationen samtidigt som den studeras.

<sup>34</sup> Esaiasson, Peter, Giljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Wägnerud, Lena *Metodpraktikan- Konsten att studera samhälle, individ och marknad* 2010:242

### 3.1.1 What's the Problem Represented to be?

Ett WPR- perspektiv på policyprocessen erbjuder en möjlighet att belysa hur ett policyproblem, dess definition och utformning är själva essensen av policyn och avgörande för den följande policyprocessen. Policyn styrs således av problemformuleringen, den ligger till grund för och påverkar alla delar av processen, problemdefinitionen avgör vad som anses viktigt och således också vad som kan lämnas utanför policyprocessen. Perspektivet fokuserar på att undersöka hur ett problem presenteras, dess natur, för att sedan kunna dra slutsatser kring vad problemformuleringens karaktär säger oss om vad de styrande syftar till att förändra genom den specifika problemformuleringen<sup>35</sup>, således: vad är det kommissionen syftar till att uppnå genom den aktuella problemformuleringen?

Sammantaget innebär ett WPR- perspektiv att ifrågasätta den dominerande problemframställningen och kritiskt analysera det som i policyn presenteras som given kunskap. För att kunna göra detta krävs ett antal riktlinjer. När det gäller texturval, således vilka typer av texter som bör användas, spelar det lite egentlig roll vilka texterna är. Bacchi understryker dock hur det kan vara rimligt att studera en specifik politisk rapport eller lagförslag, men också hur det är viktigt att studera relaterade texter som till exempel debatter, uttalanden, relaterade rapporter och uttalanden i media för att få en bredare helhetsbild av problemet. Hon understryker också hur det är viktigt att ta hänsyn till alla perspektiv som potentiellt presenteras i en policy och inte utesluta de perspektiv som inte direkt talar till en tolknings fördel, således att uppmärksamma hur en policy ofta består av flera motsägande dimensioner. Detta ska studien försöka garantera genom att inte bara presentera den utvalda dokumentationen utan även ta hänsyn till flera relaterade texter och uttalanden som historiskt sett och mer nyligen berört det europeiska gemensamma asylsystemet.

De sex frågor som utgör WPR- perspektivet är en del av det diskursanalytiska fältet. Precis som Bacchi menar Norman Fairclough (2010) att en diskurs innehåller meningar och betydelser specifika för just den diskursen, han exemplifierar detta genom bland annat begreppen mental sjukdom och medborgarskap som alla tilldelats specifika karaktärister i den diskurs de befinner sig inom. Inom en diskurs är även de olika aktörerna karaktäriserade av specifika egenskaper, en diskurs positionerar människor som sociala subjekt, till exempel avgör den vem som är doktor eller patient. Fairclough

---

<sup>35</sup> Bacchi, Carol *Analysing Policy: What's the Problem Represented to be?* 2009:263



presenterar hur diskursanalysen är tredimensionell och delar således in diskursanalysen i tre delar: Textdimensionen (fokuserar på språket), diskursiv praktik (vilka antaganden som görs inom diskursen) och social praktik (institutionella och organisatoriska omständigheter). Dolores Calvo (2013) har i sin doktorsavhandling valt att kombinera Fairclough och Bacchi för att tydliggöra hur Bacchis sex frågor exemplifierar denna indelning. Detta innebär att det vid en diskursanalys alltid måste tas hänsyn till två saker; dels den studerande textens karaktärister men också, minst lika mycket, till den diskurs som texten producerats inom<sup>36</sup>.

För att fullt ut förstå den valda policyn krävs således även en djup förståelse för bakgrunden till problemet och hur den presenterade policyn passar in i en bredare debatt. Detta av den anledningen att kontexten spelar roll, det är viktigt att förstå en kontext karaktärister och även vara medveten om att beskrivningen av en kontext i sig själv kan vara högst tolkande, till exempel i fallet med europeisering. Slutligen är det av största vikt att förstå hur ett WPR- perspektiv kräver upprepade appliceringar på ett problem då de olika representationerna är inbäddade i varandra och således inte nödvändigtvis blir synliga vid en första analys.

### 3.2 Urval

Vid en kvalitativ textanalys är det viktigt att resonera kring vilka aktörerna är, således vem som är avsändaren och den kontext avsändaren återfinns inom. En aktörscentral studie bryr sig om vem som säger vad, det antas ha betydelse. Vilka aktörerna är, vems idéer som är intressanta är mer eller mindre självklart beroende på studiens karaktär<sup>37</sup>. I denna studie är kommissionen en given aktör, detta motiveras genom att vi är intresserad av den institution som representerar EU och europeisk integration och hur de motiverar en gemensam asylpolitik utifrån det perspektivet.

Anledningen till att det europeiska perspektivet inte är tillräckligt för att förklara den gemensamma asylpolitikens framväxt är att EU- kommissionen är den institution med rätt att initiera och föreslå lagar, europeiska lagar är även överordnad nationell lagstiftning. Kommissionens uppgift är att arbeta för ett integrerat Europa och en, inom de politikområden fördragen tillåter, homogeniserad union. Detta innebär att

---

<sup>36</sup> Calvo, Dolores *What is the problem of gender? Mainstreaming Gender in Migration and Development Policies in the European Union* 2013:71

<sup>37</sup> Esaiasson et al 2010:246f.

kommissionens agenda är en annan än den medlemsländerna har vars uppgift främst är att se efter nationella intressen.

Fallet Sverige är intressant att ta hänsyn till då Sverige är ett av de tio länder som hanterar 90 % av alla asylansökningar inom unionen. Sverige är också ett land som karaktäriseras av en tydlig vilja att integreras och föra EU- samarbetet vidare. Att Sverige är ett överlag EU- positivt land samt är ett av de länder som har generösast asylpolitik inom unionen gör att det svenska perspektivet på den gemensamma asylpolitiken kan ställas i relation till kommissionens argument för att se till eventuella skillnader eller likheter mellan problemdefinitionerna, varpå fallet Sverige får anses legitimt motiverat.

Att studera fallet Sverige erbjuder således en inblick i hur ett asylpolitiskt generöst, EU- positivt land ställer sig till asylsystemet vilket innebär att det kan förväntas en viss typ av resultat genom att studera Sveriges problemdefinition. Att då även studera fallet Danmark erbjuder ett komplement och en möjlighet att bredda perspektivet. Fallen Sverige och Danmark är intressant att studera av två anledningar, dels för att dessa länder tillsammans historiskt sett representerat en typ av välfärdsregim och således även kan anses tillhöra samma migrationsregim<sup>38</sup>. Men länderna är även intressanta av motsatt anledning, skillnaden i antal hanterade och beviljade asylansökningar är stor mellan länderna trots liknande välfärdssystem. Att studera hur länderna sett på införandet av ett gemensamt asylsystem, vad de anser om EU som aktör inom asylpolitiken samt om avsaknaden av en standardiserad asylpolitik upplevts som ett problem, och i så fall varför, borde ytterligare nyansera bilden av CEAS. Detta innebär att endast att studera fallet Sverige inte ger en tillräckligt komplex bild av CEAS. Sveriges och Danmarks bidrag till studien är således att visa på att det inte nödvändigtvis råder samstämmighet om kommissionens problemdefinition.

Att Danmark inte omfattas av CEAS innebär en risk att de inte heller officiellt uttalar sig om det samt att de inte lägger någon tid på att kommentera en lag som inte kommer beröra dem. Samtidigt är det, som redan nämnts, högst aktuellt för Danmark att överväga ett gemensamt asylsystems konsekvenser då debatten om det danska undantaget aktualiserats. Då Danmark är EU- medlemmar har de även rätt att kommentera och tycka till om det gemensamma asylsystemets karaktärister, varpå det

---

<sup>38</sup> Spehar, Andrea och Berg, Linda *Eu och välfärdens Europa, familj – arbetsmarknad – migration* 2011:220

finns officiell dokumentation från såväl riksdagen som berörda myndigheter om vikten av alternativt kritiken mot ett europeiskt gemensamt asylsystem. Då denna studie är avgränsad till att beröra de åsikter som finns kring det eventuella behovet av en homogeniserad asylpolitik är således bristen på implementering av CEAS i Danmark ett sekundärt, för att inte säga obefintligt, problem.

### 3.3 Tillförlitlighet och äkthet i studien

Enligt Alan Bryman (2011) är *reliabilitet*, *replikering* och *validitet* de generellt viktigaste kriterierna att ta hänsyn till när det gäller samhällsvetenskapliga undersökningar. Att garantera reliabiliteten i studien innebär att resultatet är så pass tillförlitligt att resultatet skulle bli samma om studien gjordes om, dock används reliabilitet främst inom kvantitativa metoder och är således inte perfekt anpassningsbart på denna studie. Inte heller replikering är vanligt förekommande inom kvalitativa metoder, eller kvantitativa för den delen. Replikering innebär att en studie ska vara möjlig att upprepa av någon annan och således måste tillvägagångssättet vara väl beskrivet och motiverat<sup>39</sup>. Det tredje kriteriet, validitet, är också enligt Bryman det viktigaste. Att garantera validitet är att garantera att de slutsatser som dras hänger samman med vad studien utgett sig för att mäta, således att studien mäter det den påstår sig mäta<sup>40</sup>. Dock så passar inte reliabilitet och validitet perfekt in i kvalitativa studier vilket gör att flera forskare förespråkar att två alternativa kriterier bör användas vid kvalitativa studier, nämligen *tillförlitlighet* och *äkthet* som denna studie kommer utgå från. Studiens tillförlitlighet består av fyra kriterier, baserade på Guba och Lincoln (1994) och syftar alla till att redogöra för den aktuella studiens specifika representation av den sociala verkligheten. Detta innebär således att det inte antas finnas en absolut och korrekt bild av verkligheten utan att forskaren behöver tydliggöra vad som karakteriserar just denna verklighet.

- *Trovärdighet*. Innebär att beskrivningen av den sociala verkligheten studien presenterar är så pass trovärdig att den upplevs som acceptabel av läsaren. Att resultatet är trovärdigt innebär att garantier ges för att studien genomförts i enlighet med de regler som finns, i vårt fall att studien besvarar de frågor som Bacchis WPR- perspektiv medför samt utgår ifrån kriterierna för en textanalytisk metod.

---

<sup>39</sup> Bryman, Alan *Samhällsvetenskapliga metoder* 2011:49

<sup>40</sup> Bryman 2011:50

- *Överförbarhet.* Bryman fastslår hur kvalitativ forskning, i motsatt till kvantitativ forskning, eftersträvar djup och inte bredd. Detta innebär att det oftast är en grupp med specifika egenskaper som studeras och att fokus oftast ligger på det kontextuellt unika i den sociala verkligheten som studeras. För att garantera överförbarheten i resultatet krävs fylliga och täta beskrivningar av denna sociala verklighet, en tydlig redogörelse fungerar som en databas mot vilken bedömarna kan få en uppfattning om hur pass överförbara resultaten är till en annan miljö.
- *Pålitlighet.* Att garantera en studies pålitlighet innebär att det finns en fullständig och tillgänglig redogörelse av alla delar av forskningsprocessen.
- *Möjlighet att styrka och konfirmera.* Innebär att det av forskaren accepteras att det inte finns någon objektivitet i forskningen och att man då istället gör det uppenbart att forskaren inte medvetet låtit de personliga värderingarna genomsyra studien eller påverka slutsatserna<sup>41</sup>.

Studiens äkthet mäts även den genom ett antal kriterier: *Rättvis bild*, att undersökningen tillräckligt ger en bild av olika åsikter och uppfattningar som representeras av den grupp som studeras. *Ontologisk autencitet*; att undersökningen bidrar med en förklaring av den sociala miljön och situation de medverkande befinner sig i. *Pedagogisk autencitet*; att undersökningen bidrar med en bättre bild av hur andra i samma miljö upplever problemet. *Katalytisk autencitet*: att undersökningen gjort att de som medverkat i den kan förändra sin situation. *Taktisk autencitet*: att undersökningen gjort att deltagarna fått bättre möjlighet att vidta åtgärder som krävs<sup>42</sup>. Äkthet tillsammans med tillförlitlighet utgör och garanterar en hög kvalité i studien, även om samtliga kriterier inte är direkt anpassningsbara på denna studie så är de viktiga att reflektera över och ta hänsyn till för att resultatet ska kunna sägas vara legitimt och studien väl genomförd.

Kvalitativ forskning har fått utstå kritik för att vara för subjektiv samtidigt som den ofta brister i sin replikering då forskaren själv vid en kvalitativ studie är det viktigaste redskapet, forskningsobjektet eller företeelsen väljs ofta ut på grundval av vad forskaren anser vara viktigt. Det finns även kritik mot den bristande generalisering som härrör från kvalitativa undersökningar, således att resultatet inte är anpassningsbart på någon annan situation än den specifikt studerade, bland annat på grund av att en fallstudie inte

---

<sup>41</sup> Bryman 2011:354

<sup>42</sup> Bryman 2011: 357

är samma sak som ett stickprov<sup>43</sup>. Denna studie utger sig dock inte för att vara mer generaliserbar än att den erbjuder en omfattande förklaring av det valda fenomenet, som i sin tur är ett fall av den problematik EU står inför inom det socialpolitiska området. Det kan även finnas en bristande transparens i kvalitativa undersökningar som bland annat beror på att det råder oklarhet kring hur forskaren bar sig åt vid analysen och mer exakt hur slutsatserna drogs<sup>44</sup>. För att undvika detta krävs att både urvalet och analysramen tydligt motiveras samt att läsaren hela tiden erbjuds en förklaring av alla metodologiska och teoretiska val som görs under uppsatsen gång. Kvalitativa studier är i långt större utsträckning än kvantitativa av deskriptiv karaktär och erbjuder således en annan typ av förklaring av fenomenet, detta gör att metoden bättre passar in på studiens syfte som är att komplicera och förklara ett valt fenomen.

#### 4. The Common European Asylum System (CEAS)

Den gemensamma asylpolitiken CEAS består, som ovan nämnts, av två förordningar och tre direktiv. Under 2000- talet har ett antal olika direktiv antagits för att reglera den gemensamma asylpolitiken, alla har de fungerat som en standardiserad miniminivå medlemsländerna måste leva upp till. Tidigare har en asylsökande haft 75% chans att bli beviljad asyl i ett land och mindre än 1% chans i ett annat. Cecilia Malmström kommenterade det gemensamma asylsystemet under en presskonferens 2011 med orden: *"Vårt asylsystem får inte vara ett lotteri"*<sup>45</sup>. Grönboken (2007) om det gemensamma asylsystemets framtid är uppstarten för den andra delen av CEAS och består av förändringar av gamla direktiv och förordningar samt införandet av nya. Grönboken bygger på de mål som sattes upp i Haagprogrammet där den andra fasen av ett gemensamt asyلفörfarande presenteras och utmynnade sedan i nedan presenterade policyer. Nedan presenteras varje genomröstad del av CEAS i korthet.

##### 4.1 Mottagandedirektivet, Reception Conditions Directive COM 2008/0815

Mottagandedirektivet innebär standardiserade minikrav på medlemsländerna att tillhandahålla anständiga levnadsförhållanden för de asylsökande under tiden asylansökan hanteras. Direktivet innebär bland annat tydliga regler för förvar och innehåller begränsade beskrivningar av de få undantag då en asylsökande får hållas i

---

<sup>43</sup> Bryman 2011:369

<sup>44</sup> Bryman 2011:367

<sup>45</sup> Europeiska kommissionen, Cecilia Malmström 2011-06-01 *Mot en gemensam asylpolitik*

förvar. Direktivet innefattar även riktlinjer kring att medlemsländerna måste tillhandahålla juridisk assistans och information vid kontakt med myndigheter samt att tillträde till arbetsmarknaden måste ges inom nio månader.

#### 4.2 Eurodac- förordningen COM 2008/0825

Förordningen innebär att alla personer över 14 år som söker asyl inom EU, oavsett vart, får sina fingeravtryck registrerade i samma databas. Tidigare användes databasen endast i asylärenden för att, enligt Dublinförordningens regleringar, kunna se vilket första landet för den asylsökande var. Databasens användningsområden utökas i och med den nya förordningen till att även kunna användas av myndigheter i deras arbete mot terrorism och allvarlig brottslighet, de fall då databasen får användas i detta syfte är dock väldigt begränsade. Den data som är registrerad i EURODAC är också begränsad till EU- området, således att uppgifter aldrig får ges till tredje land utanför unionen.

#### 4.3 Dublinförordningen, the Dublin Regulation COM 2008/0820

Dublinförordningen anses vara det mest omfattande gemensamma direktivet EU implementerat inom hela unionen, förordningen har således kommit att bli flaggskeppet för EU:s gemensamma asylpolitik<sup>46</sup>. Den nya Dublinförordningen är en omarbetning av tidigare Dublinförordning som reglerar vilket land som ska pröva ett asylärende. Enligt förordningen ska det land som en asylsökande först registreras inom, således i det land personen först kommer i kontakt med någon myndighet, också pröva asylärendet. En asylsökande som registrerats i ett land inom unionen får då inte heller söka asyl i ett annat medlemsland. Detta för att medlemsländer inte ska kunna undgå sitt ansvar att pröva samtliga asylsökandes ärenden som registreras i landet. Den omarbetade Dublinförordningen innehåller dock ett viktigt undantag som innebär att asylsökande inte får skickas tillbaka till medlemsländer där de riskerar kränkande behandling eller inhumana levnadsvillkor under provotiden. Dublinförordningen omfattar även ett system som syftar till att upptäcka brister i de nationella asylsystemen på ett tidigt

---

<sup>46</sup> Thielemann, Eiko, Sweidsh Institute for European Policy Studies (Sieps) *The Future of the Common European Asylum System: In need of a More Comprehensive Burden- Sharing Approach* 2008:4

stadium samt möjligheten för asylsökande som uppehåller sig illegalt inom unionen att få undantag från Återvändandedirektivet<sup>47</sup>.

#### 4.4 Procedurdirektivet, Asylum Procedure Directive COM 2000/0578

Direktivet innebär en standardisering av själva asylprocessen, det tidigare Procedurdirektivet var för vagt utformat och fick konsekvensen att skillnaderna mellan olika medlemsstaters asylprocesser var alldeles för stora. Det utvecklade direktivet innehåller tydliga regler om hur en person söker asyl, vilka skyldigheter medlemsstaterna har att tillhandahålla en säker och snabb procedur samt att medlemsstaterna ska erbjuda stöd och hjälp i asylprocessen för den sökande. Direktivet innebär även en ökad möjlighet för medlemsstaterna att hantera så kallade *abusive claims*, vilket innebär ogrundade, och ofta av samma person upprepade, ansökningar om asyl. Dessa personer ska nu inte längre kunna ansöka om asyl flera gånger för att skjuta upp ett avvisande.

#### 4.5 Skyddsgrundsdirektivet, Qualification Directive COM 2011/0319

Direktivet fastslår på vilka grunder en person har rätt till asyl och flyktingstatus. Här ingår FN:s Genèvekonvention men innehåller även en av EU egen tolkning. Det tidigare direktivet var även det för vagt i sin utformning och innebar att möjligheten för en asylsökande att få internationell skyddsstatus varierade kraftigt beroende på vilket medlemsland personen sökte i. Det nya direktivet innebär däremot att personer som flyr förföljelse, krig eller tortyr ska behandlas lika i alla medlemsländer.

En förutsättning för att EU:s medlemsländer ska kunna ha en homogeniserad asylpolitik är att det finns gemensamma riktlinjer för vem som är flykting. Till grund för definitionen av vem som inom EU ska behandlas som flykting ligger Genèvekonventionens definition, enligt denna är en flykting en person som:

"(...) flytt sitt land i välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk uppfattning, och som befinner sig utanför det land, vari han

---

<sup>47</sup> **Återvändandedirektivet**, Rådets direktiv 2008/225/EG: gemensamma regler för EU- länderna om när tredjelandsmedborgare som vistas inom unionen utan uppehållstillstånd ska återvända till hemlandet. Innebär bland annat att om återvändandet inte sker inom angiven tid så får personen återreseförbud på ett år till alla Schengenstater.

är medborgare och som på grund av tidigare nämnd fruktan inte kan eller vill återvända till det landet"<sup>48</sup>

## 5. Resultatredovisning Fallet EU -kommissionen

Europeiska kommissionen är den institution inom EU som har möjlighet att initiera och utforma lagförslag. Varje medlemsland representeras av en kommissionär som har ansvar för en eller flera politikområden, den svenska kommissionären Cecilia Malmström ansvarar för inrikesfrågor, där bland annat asyl- och migrationsfrågor innefattas. Kommissionen arbetar inte på uppdrag av de nationella regeringarna utan är den institution som representerar EU och arbetar för unionens bästa. Vid inledningen av den gemensamma asylpolitikens andra fas så presenterade kommissionen en grönbok om CEAS. Grönboken skulle fungera som ett debattunderlag där kommissionen presenterar hur de identifierat problem som borde hanteras på en gemensam europeisk nivå. Grönboken utgjordes av 35 frågor och diskussionerna som följde på frågorna låg sedan till grund för den Strategiska planen. Samtliga tre dokument från kommissionen kommer nedan presenteras och analyseras utifrån Bacchis WPR- perspektiv. Varje fråga som utgör WPR- perspektivet kommer att presenteras en och en för att tillräckligt belysa alla delar av problemdefinitionsprocessen, detta innebär att vi i texten kommer söka efter svaren på varje enskild fråga men då många av frågorna går in i och fungerar som komplement till varandra kommer vi säkerligen finna liknande svar och behandla samma problem på flera frågor.

### 5.1 Vilket är problemet som presenteras i den givna policyn?

Carol Bacchi understryker hur denna inledande fråga är av klargörande karaktär. Ett WPR- perspektiv grundar sig på tesen att hur aktören känner inför något är avgörande för vad aktören föreslår ska göras åt det. Ofta presenteras ett policyproblem som självklart, som något grundat på "sunt förnuft". Ett WPR- perspektiv börjar med policyn, CEAS, och arbetar bakåt för att tydliggöra den presenterade problemdefinitionen<sup>49</sup>. I denna första del av uppgiften att identifiera policyproblemets uppbyggnad ställs således den grundläggande frågan: Vilket är problemet som presenteras av kommissionen? CEAS består för visso av olika delar men då policyn ändå presenteras som en helhet så antas det också att samma grundprincip och problemdefinition ligger till grund för samtliga direktiv/ förordningar.

---

<sup>48</sup> FN:s 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, artikel 1.

<sup>49</sup> Bacchi 2009:4



Kommissionens grönbok om CEAS är, som redan förklarats, ett underlag för debatt och fylld med ett första förslag på åtgärder inför andra fasen av ett gemensamt europeiskt asylsystem. Grönboken identifierar således en önskvärd situation som genom åtgärder kan uppnås, vilket i linje med Bacchis teori innebär att den nuvarande situationens karaktärister är synonymt med problemet. Detta innebär att det utifrån nedanstående formulering kan utläsas att det uppfattas som ett problem att medlemsländerna inte i tillräcklig grad delar på ansvaret för antalet asylansökningar.

”Det finns dessutom ett **akut behov av ökad solidaritet på asylområdet** så att **ansvaret för att handlägga asylansökningar och bevilja skydd i EU blir rättvist fördelat**. Det bör också utvärderas på vilka sätt EU kan öka sitt bidrag till ett tillgängligare, rättvisare och effektivare system för internationellt skydd.”<sup>50</sup>

CEAS andra fas karaktäriseras i hög utsträckning av att åtgärda det som den första fasen inte tillräckligt uppnådde, således att fas ett av det gemensamma asylsystemet inte fick tillräckligt tillfredställande genomslag. Den gemensamma skyddsnivån är i dagsläget inte tillräckligt hög och likvärdig, och det erbjuds inte ett likvärdigt skydd i hela EU, inte heller finns det tillräcklig solidaritet mellan medlemsstaterna inom asylområdet. Det presenteras också som ett problem att handläggningen av asylansökningar och beviljande av skydd inte är *rättvist* fördelad över unionen<sup>51</sup>.

Kommissionen fortsätter att påpeka bristerna inom CEAS första fas, det presenteras hur det är problematiskt att nationella bestämmelser vad gäller handlägningsprocessen ser så olika ut samt att vissa begrepp inom processen är för olika varandra. Kommissionen beskriver behovet av ytterligare tillnärmning av nationella bestämmelser som inte tillräckligt omfattades av den första etappen, till exempel måste en tillnärmning ske i kvaliteten när det gäller beslutsfattande, vid bedömningen av de inlämnade bevisen samt vid agerandet av överklaganden<sup>52</sup>.

Det beskrivs även i Grönboken att det kan bli nödvändigt att på nytt bedöma olika begrepp som ”*säkra ursprungsländer, säkra tredjeländer och säkra europeiska tredjeländer*”, då dessa förfarandemekanismer infördes under CEAS första fas men inte är tillräckligt harmoniserade<sup>53</sup>. Även i kommissionens meddelande *En gemensam invandringspolitik för Europa: principer, åtgärder och verktyg* (2008) går det att

---

<sup>50</sup> Kommissionens Grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet KOM(2007) 301 slutgiltig 2007:3

<sup>51</sup> Kommissionen 2007:4

<sup>52</sup> Kommissionen 2007:4

<sup>53</sup> ibid.

fortsatt utläsa en av anledningarna till att det är problematiskt att varje medlemsland har nationella bestämmelser som inte är kopplade till EU:s gemensamma politik:

**”Dessutom har EU blivit en allt viktigare aktör internationellt och dess gemensamma yttre åtgärder utvidgas (...). Detta betyder att medlemsstaternas politik och åtgärder på detta område (invandring) inte längre påverkar bara deras egna nationella intressen utan kan få återverkningar på andra medlemsstater och för EU som helhet”<sup>54</sup>**

Kommissionen uttrycker även, som en del av det som i EUF-fördraget benämns som ”solidaritet och rättvis ansvarsfördelning”, ett behov av att stötta vissa särskilt utsatta medlemsländer och problemet med avsaknaden av det samma.

**”Såsom anges i Haagprogrammet är ett av målen för det gemensamma europeiska asylsystemet att bistå medlemsstater som, främst på grund av sitt geografiska läge, har speciellt utsatta asylsystem. Med utgångspunkt i solidaritetsprincipen har unionen ansvaret att hitta gemensamma åtgärder för att ta itu med de svårigheter som specifika medlemsstater upplever”<sup>55</sup>**

Ett annat problem som kommissionen presenterar berör de Mottagningsvillkor för asylsökande som behandlas i rådets direktiv 2003/9/EG (direktivet om mottagningsvillkor). Direktivet anses inte ha fått tillräcklig genomslagskraft då det har inneburit en för stor handlingsfrihet för medlemsstaterna. Detta innebär att de stora skillnaderna i materiella mottagningsvillkor och integration inom länderna, till exempel tillgång till arbetsmarknaden, hälso- och sjukvård samt förvar av asylsökande, inte är önskvärda. Det är även problematiskt att åtgärderna när det gäller förvar av asylsökande inte tillämpas och således att de rättigheter direktivet om mottagningsvillkor erbjuder inte tillgodoses inom samtliga medlemsländer.

**”Enligt tillgängliga uppgifter om genomförandet i praktiken av rådets direktiv 2003/9/EG (direktivet om mottagningsvillkor) motverkas emellertid den önskade harmoniseringseffekten av det faktum att flera av direktivets viktigaste bestämmelser ger medlemsstaterna omfattande handlingsfrihet”<sup>56</sup>**

Kommissionen beskriver även hur det upplevs som ett problem att det saknas ett enhetligt skydd och enhetliga urvalskriterier för beviljande av skydd vilket innebär att de som är berättigade till internationellt skydd genom internationella konventioner och

---

<sup>54</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén. *En gemensam invandringspolitik för Europa: principer, åtgärder och verktyg*. 2008b:2

<sup>55</sup> Kommissionen 2008b:7

<sup>56</sup> Kommissionen 2007:4f.

instrument inte bedöms lika i alla länder. I Haagprogrammet efterlystes ett enhetligt skydd och enhetliga urvalskriterier för beviljande av skydd och innehållet i skyddsstatus, för att uppnå detta föreslår kommissionen två olika alternativ varpå det konstateras att en gemensam skyddsstatus skulle kunna innebära att de olika tillämpningarna blir färre. Kommissionen uttrycker således en önskan att slå ihop dessa två grupperingar och bevilja skydd oberoende av grunderna.

”Den **flexibilitet som enligt den nuvarande lagstiftningen är möjlig** när det gäller omfattningen och varaktigheten för de rättigheter som beviljas **blir mindre liksom möjligheten att begränsa eller vägra tillgång till vissa rättigheter**”.

”Det finns också anledning **att reflektera över behovet av att harmonisera den status som beviljas personer som inte är berättigade till internationellt skydd** enligt definitionen i rättsakterna från den första etappen, **men som ändå är skyddade mot avlägsnande enligt de skyldigheter som åligger medlemsstater enligt internationella instrument** om flyktingar och mänskliga rättigheter...”<sup>57</sup>

Kopplat till detta anses det även finnas stora brister vid identifieringen av de mest utsatta asylsökande och att medlemsstaterna saknar de resurser och den expertis som krävs för att tillgodose dessa grupper särskilda behov. Det finns stora brister när det gäller definitioner och förfaranden vid identifieringen av dessa grupper<sup>58</sup>.

Då Dublinsystemet är accepterat som den gemensamma asylpolitikens flaggskepp är det inte konstigt att det får extra uppmärksamhet av kommissionen. Dublinförordningen presenteras som lyckat i termer av att systemet erbjuder en möjlighet att snabbt och objektivt bestämma vilket land som ska pröva ett ärende, men problemet med förordningen är att Dublinsystemet innebär att de medlemsstater med begränsad mottagnings- och upptagningskapacitet kan få än fler asylansökningar att pröva. Det framgår i en utvärdering av Dublinsystemet att överföringar som genomförs inom ramen för systemet är jämnt fördelade mellan de medlemsstaterna som ligger på EU:s yttre gräns och övriga, vilket innebär att redan belastade länderna blir än mer belastade<sup>59</sup>. De understryker även Dublinsystemets ursprungliga syfte och funktion:

”Dublinsystemet (Dublin – och Eurodacförordningen) **var inte tänkt som ett instrument för att dela bördor. Dess huvudsakliga mål var att, på grundval av rättvisa och objektiva kriterier, snabbt fastställa vilken medlemsstat som har ansvaret för att granska en**

---

<sup>57</sup> Kommissionen 2007:6

<sup>58</sup> Kommissionen 2007:7

<sup>59</sup> Kommissionen 2007:10

**ansökan om asyl** som lämnats på EU:s territorium och att **förhindra sekundära förflyttningar mellan medlemsstaterna**<sup>60</sup>.

Det fastslås att målen med Dublinförordningen i hög grad uppnåtts men att det finns frågetecken kring hur effektivt Dublinsystemet är när det gäller att minska de sekundära förflyttningarna. Det har således varit ett problem med vems ansvar det är att granska en ansökan om asyl men det understryks samtidigt hur detta inte innebär att syftet primärt varit att ansvarsfördela bördor.

Ett annat problem fas två syftar till att lösa är problemet med blandade migrationsströmmar, alltså när både ”olagliga” invandrare och personer som behöver skydd når ett medlemslands gräns. För att hantera utmaningen med blandade migrationsströmmar föreslår kommissionen att skyddet vid de yttre gränserna ska stärkas.

”En annan viktig del av asylfrågornas yttre dimension är behovet av att lösa problemet med **blandade migrationsströmmar**, dvs. när migrationsströmmar som når fram till en medlemsstats yttre gräns **omfattar både olagliga invandrare och personer som behöver skydd**. Att svara på denna utmaning innebär att ge garantier för och stärka tillgången till skydd vid de yttre gränserna<sup>61</sup>.

Migrationsströmmar behandlas också under rubriken *Den yttre dimensionen* i grönboken. De migrationsströmmar och migrationstryck kommissionen hänvisar till när de beskriver den gemensamma asylpolitiken bör sättas i relation till det de själva beskriver, nämligen att:

”Eftersom **6,5 miljoner av världens 8,7 miljoner flyktingar bedöms leva i utvecklingsländer** är det viktigt att **finna vägar för att stödja tredjeländer** i hanteringen av asyl- och flyktingfrågor<sup>62</sup>.

Det fastslås således att det inte bara är EU som ska agera inom sitt eget territorium, utan unionen ska även fungera som stöd åt de utvecklingsländer dit majoriteten av flyktingarna hamnar.

Slutligen uttrycks även en oro över att EU inte kan leva upp till de krav som ställs på unionen som en stark aktör i det globala flyktingskyddet, det upplevs således som problematiskt om EU inte skulle nå upp till dessa ställda förväntningar.

---

<sup>60</sup> Kommissionen 2007:10

<sup>61</sup> Kommissionen 2007:14

<sup>62</sup> Kommissionen 2007:13

”Samtidigt som den yttre dimensionen av EU:s asylpolitik ökar i betydelse ökar också förväntningarna på den roll som EU med sina 27 medlemsstater kan spela i det globala systemet för flyktingskydd. Det ställs därför allt större krav på EU att lägga fram en gemensam syn i flyktingpolitiska frågor på internationell nivå och utarbeta gemensamma ståndpunkter i förhållande till internationella organisationer”.

Sammanfattningsvis kan vi utifrån ovanstående utläsa att den primära, övergripande problematiken som presenteras är att det fortfarande ser för olika ut i unionen inom det asylpolitiska- området och att vissa länder inte har lyckats implementera de minimikrav som ska råda inom unionen. Detta är ett problem av två anledningar: dels för att det innebär en avsaknad av solidaritet mellan medlemsländerna, och dels för att det innebär att skyddet en asylsökande erbjuds är beroende av vilket land hen söker asyl i. Det finns en brist i den gemensamma skyddsnivån och således ett behov av ett mer likvärdigt skydd i hela EU, en standardiserad mininivå som samtliga medlemsländer måste förhålla sig till.

## 5.2 Vilka underliggande antaganden kan spåras i problempresentationen?

Under den förra punkten identifierades det vilka de olika problemen som behöver åtgärdas är, nästa steg i processen är att tydliggöra vilka antaganden som ligger till grund för att de presenterade problemen anses vara just problem. Detta innebär att tydliggöra vilka aspekter som ligger till grund för policyn som tas för givet, således att blottlägga den förförståelse som leder till att ett problem identifieras. Syftet med denna andra fråga till texten är att få en förståelse för den *begreppsmässiga logik* som möjliggör problemdefinitionen. Vidare innebär detta att ett antal mer avgränsade frågor förutom den övergripande om antaganden kommer ställas till texten; vilka dikotomier presenteras? Vilka nyckelbegrepp som inte har en entydig mening finns? Samt, vilka kategorier av människor och målgrupper behandlar problemet?

Det tydligaste antagandet som kan spåras, genomgående i kommissionens dokument, är antagandet om ett homogent system inom EU som en nödvändighet och som någonting önskvärt. Som syns ovan beskrivs det på flera ställen behovet av att det ska vara lika/samma regler men det är inte alltid det motiveras mer ingående varför det behöver se likadant ut. Detta innebär att det är ett antagande, en självklarhet, utifrån unionens funktionssätt och bilden av vad unionen är som inte behöver en närmare förklaring. Det är här viktigt att reflektera över kommissionens särskilda position för att förstå detta antagande, kommissionens arbete är synonymt med arbete för den europeiska

integrationen och det är således inte särskilt anmärkningsvärt att de utifrån den positionen anser att en homogenisering är nödvändigt för unionens framtid.

Det antas på flera ställen i texterna att en homogenisering leder till en högre skyddsnivå och bättre villkor för asylsökande. Flera begrepp, till exempel när kommissionen beskriver humanitära traditioner, mänsklig värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet beskrivs inte mer ingående vad de innebär och får för konsekvenser i praktiken. Inte heller vad *kvaliteten på beslutsfattande* innebär beskrivs närmre vilket kan tolkas som att det, enligt kommissionens mening, finns ett allmängiltigt antagande om vad dessa begrepp innebär eller bör innebära. Det kan även vara så att de uttrycker sig vagt för att inte skapa onödigt mycket konflikt inom ett redan konfliktfyllt problemområde, detta kommer det återkopplas till i analysen.

I det inledande kapitlet av grönboken finns ett tydligt antagande om de humanitära värderingar som antas delas av alla inom unionen:

”(...) planerna på att göra Europeiska unionen till **ett enda område när det gäller skydd av flyktingar, baserat på en fullständig och allomfattande tillämpning av Genèvekonventionen och på de humanitära värderingar som delas av alla medlemsstater.**”<sup>63</sup>

Även i *En gemensam invandringspolitik för Europa: principer, åtgärder och verktyg* står det uttryckligen att:

”**Strategin bör bygga på de universella värderingar vad gäller mänsklig värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet som EU står för (...)** Med utgångspunkt i sina humanitära traditioner ska **Europa också i fortsättningen att visa solidaritet med flyktingar och personer som behöver skydd**”<sup>64</sup>

Denna andra fråga som ställs till texten ska också underlätta i blottläggandet av de kulturella värderingar som problemdefinitionen bygger på, de ovan presenterade antagandena är av sådan karaktär. En annan kulturell värdering är den som uttrycks på flera ställen i texten, nämligen den om att det finns ett stort och akut behov av en ökad solidaritet mellan medlemsländerna. Detta kan utläsas från det tidigare presenterade stycket där det beskrivs att det ”*finns ett **akut behov av ökad solidaritet på asylområdet***”

---

<sup>63</sup> Kommissionen 2007:1

<sup>64</sup> Kommissionen 2008b:4

*så att ansvaret för att handlägga asylansökningar och bevilja skydd i EU blir rättvist fördelade.”<sup>65</sup>.*

Tankar om solidaritet mellan medlemsländerna bygger alltså på övertygelser om EU som en homogen union och ett överstatligt samarbete, vilket får effekten att det inte spelar någon roll i vilket land en person söker asyl. Det är viktigt med solidaritet mellan medlemsländerna, en brist av det samma anses kunna hota den europeiska sammanhållningen<sup>66</sup>. Bacchi understryker också hur det är viktigt att studera problemdefinitionen inom den diskurs den befinner sig, således de rådande koncepten inom vilken policyn skapas. EU befinner sig i en utvecklingsfas där integrationen inte längre är en fråga endast för den ekonomiska sfären utan även kommit att bli viktig inom det socialpolitiska området. Det är även, som den tidigare forskningen presenterade, i ljuset av den ekonomiska krisen, högerpopulistiska partiers framfart och ökade migrationsströmmar som CEAS växt fram.

Bacchi understryker även vikten av att vara medveten om de dikotomier och binärer som utgör den politiska debatten. Detta innebär att debatten ofta, för att inte säga alltid, utgår ifrån att det som finns på ena sidan är uteslutet från den andra sidan. Vidare innebär detta en hierarki där ena sidan är privilegierad och anses viktigare än den andra sidan. I det här fallet skulle detta kunna innebära att dikotomierna solidariskt/osolidariskt ställs mot varandra där solidaritet mellan medlemsländerna anses viktigast och att detta då utesluter andra faktorer, men även motsättningen mellan mellanstatlighet och överstatlighet är dikotomier viktiga för CEAS utfall. Dikotomierna och deras roll i policyprocessen är avgörande för vad som uppfattas som rätt och fel, vilket naturligt får effekter för om aktören lyckas övertyga övriga om deras identifiering motsatsparen som rätt eller fel. Detta kommer att vidareutvecklas senare i studien.

Policyer är fulla av nyckelkoncept, abstrakta etiketter fyllda av mening som är relativt öppna för tolkning och starkt kopplade till historia och kultur. Även de koncept som kan anses ha en allmängiltig mening blir problematiska när de sätts in i en viss politisk kontext, i fallet med CEAS är Solidaritet, Mervärde, Humanitära värderingar och Rättvisa, alla exempel på sådana begrepp där alla i teorin borde vara överens om vad det innebär men i praktiken har olika uppfattningar om hur det bäst uppnås eller till vilket

---

<sup>65</sup> Kommissionen 2007:1

<sup>66</sup> Wadensjö (2012)

pris. Det råder också stor oklarhet kring vad de heltäckande och mer ”s sofistikerade” reglerna för EU:s gränskontroll egentligen innebär.

En annan viktig aspekt är som nämnts att granska den kategorisering av människor som används inom policyn. I det här fallet är en sådan kategori ”asylsökande” som definieras genom Genevekonventionen men också genom EU:s egen tolkning av vem som har rätt till skyddsstatus. Detta anses dock av kommissionen, som ses ovan, vara ett problem då definitionen varit allt för bred och öppen för tolkningar och skyddsstatus beviljas således inte på samma villkor i hela unionen. Vilka de ”asylsökande” är leder också fram till ifrågasättande av det som presenterats tidigare på sida 36, nämligen vem som anses olaglig och vem som anses vara i ett faktiskt behov av internationellt skydd: *”(...)att lösa problemet med blandade migrationsströmmar, dvs. när migrationsströmmar som når fram till en medlemsstats yttre gräns omfattar **både olagliga invandrare och personer som behöver skydd.**”*<sup>67</sup> Bacchi understryker att när människor delas in i kategorier påverkar det policyprocessen vilket gör att det är viktigt vilka mätinstrument eller kriterier som används när en grupp identifieras, inte minst i fallet med en gemensam asylpolitik blir detta påtagligt då kategoriseringen av vem som har rätt att söka asyl är avgörande för vilka människor som omfattas av policyn och vilka som hamnar utanför.

Både i grönboken<sup>68</sup> och i den strategiska planen identifieras de extra utsatta och sårbara människorna och deras särskilda behov av hjälp vilket således innebär att vissa människor inom gruppen flyktingar anses vara mer utsatta än andra inom samma grupp och kommissionen föreslår ändringar för att:

*”(...)garantera att de särskilda behov som **sårbara människor** har (t.ex. **barn, kvinnor, tortyroffer eller personer med medicinska behov**) omedelbart identifieras och att adekvat omsorg finns tillgänglig för dem.”*<sup>69</sup>

De indelningar av människor som här gjorts av vilka de sårbara människorna är kan problematiseras och det kan ifrågasättas varför kvinnor står som egen grupp och således inte räknas in under tortyroffer eller personer med medicinska behov. Samtidigt är det viktigt att kön lyfts fram som en faktor att ta hänsyn till i asylprocessen då EU tidigare fått kritik för att ha bortsett från de könsspecifika typer av förföljelse och särskilda

---

<sup>67</sup> Kommissionen 2007:14

<sup>68</sup> Kommissionen 2007:6

<sup>69</sup> Kommissionen 2008a:5



förhållanden vissa kvinnor lever under samt att modeller för asylprocesser utformats utifrån det manliga perspektivet<sup>70</sup>. Att framhäva kön som legitim anledning för skydd är dock inte samma sak som att klassificera kvinnor som ”sårbara” människor.

### 5.3 Hur har problemrepresentationen kommit till?

Denna tredje fråga om policyproblemets uppkomst syftar till att belysa två saker; dels att reflektera över de beslut som lett fram till att problemet identifierats, och dels att belysa hur ett policyproblem är föränderligt över tid vilket innebär att problemdefinitionen hade kunnat bli en annan om omständigheterna varit annorlunda. De avgränsade frågor som här ställts till texten är; Vilka förutsättningar har möjliggjort för problemrepresentationen? Vilka historiska beslut har varit avgörande?

Frågan tar avstamp i den nuvarande situationen och söker sig sedan bakåt i tiden för att kunna utläsa de beslut som tagits för givna samt de maktrelationer som påverkar om ett policyproblem blir lyckat eller inte. I grönboken (2007) står det beskrivet hur det gemensamma asylpaketet ska genomföras i enighet med de gemensamma linjerna som fastställdes i Tammerforsprogrammet (1999) och sedan bekräftades i Haag- programmet (2004). Inom ramen för Haag- programmet slutfördes den första fasen av CEAS vilket inkluderade genomförandet av tre direktiv och en förordning, samma som den andra fasen nu syftar till att göra förändringar i.

Ambitionen att införa ett system för ansvarsfördelning och en gemensam asylpolitik presenterades dock redan 1997 i samband med Amsterdamfördraget (1997), artikel 63. Där står det uttryckligen att EU bör vidta gemensamma åtgärder för att homogenisera asylpolitiken och se till flyktingars rättsliga ställning inom följande områden:

”a) Kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat. B) Miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna. C) Miniminormer för när medborgare i tredje land skall betraktas som flyktingar. D) Miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus”

Det finns flera om i historien om EU- samarbetet, ett av dessa om är hur samarbetet sett ut om de styrande politikerna valt att inte genomföra Maastrichtfördraget och således inte gjort EU till en union utan fortsatt vara en gemenskap, även Lissabonfördraget

---

<sup>70</sup> Se till exempel Freedman, Jane (2008) *Women's Right to Asylum: Protecting the Rights of Female Asylum Seekers in Europe?*

(2009) var avgörande då det gav unionen de befogenheter som krävdes ett överstatligt samarbete inom området<sup>71</sup>. En förutsättning för införandet av CEAS var genomförandet av Lissabonfördraget då EU fick den lagstadgade befogenhet de behövde för att lagstifta inom asylpolitiken. Policyn kan med enkelhet antas ha en koppling till Europa som ett "område med frihet, säkerhet och rättvisa" vilket enligt Europeiska unionens funktionssätt nu är ett av EU:s befogenhetsområden. Genom Lissabonfördraget fick EU befogenhet att lagstifta inom politikområden med en gränsöverskridande problematik, där asyl och invandring ingår<sup>72</sup>. Ett alternativt EU där samarbetet tagit en annan väg och stannat vid ett marknads- baserat, ekonomiskt och mellanstatligt samarbete karakteriserat av frihandel hade också, givet, inneburit att CEAS aldrig kommit på tal. Detta innebär att CEAS framväxt är starkt kopplat till EU- samarbetets karakteristiska och riktning och är helt beroende av om samarbetet är mellanstatligt eller överstatligt, samt vad de styrande politikerna vill att det ska vara.

Det kan också antas att behovet av en ytterligare homogeniserad asylpolitik inte funnits om alla länder tagit ansvar för asylsökandes rättigheter och antal mottagna asylansökningar. Det går dock inte att komma ifrån att CEAS relevans och genomslagskraft är helt beroende av Europeiska Unionens funktionssätt och fördraget om det samma. Utan möjligheten till ett överstatligt samarbete, finns det ingen möjlighet till en gemensam asylpolitik. Även Schengen- samarbetet var avgörande för de gemensamma reglerna för de yttre gränserna då fri rörlighet inom unionen gör att gränsöverskridande problematik måste hanteras på EU- nivå.

Det bör också reflekteras över hur viktigt kommissionens position och uppfattning om EU som en enad aktör varit för utvecklandet av CEAS, kommissionen hänvisar fler än en gång till unionens traditioner och värderingar, således att avsaknaden av en gemensam sådan hade omöjliggjort för asylsystemet.

**"Unionens traditioner på det humanitära området och när det gäller att erbjuda skydd ska upprätthållas** och respekten för de grundläggande rättigheterna ska säkras vid införandet av det gemensamma europeiska asylsystemet: **skydd ska finnas tillgängligt för dem som så behöver** i vår snabbt föränderliga värld, där migration och folkomflyttningar sker i mycket större omfattning än någonsin tidigare och av mångfald fler orsaker."<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Europeiska Unionen 2010-09-04 *Sammanfattning av EU- lagstiftning: Ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa*

<sup>72</sup> Europeiska kommissionen 2010-09-04 *Ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa*

<sup>73</sup> Kommissionen 2008a:11

Fokus på processen, hur ett problem tog en viss form, innebär också att det är viktigt att studera de specifika grupper med stort inflytande som sett till att den rådande problemdefinitionen fastnat. Det kan därför även vara värt att nämna att problemrepresentation handlar mycket om vem som ges utrymme att tala i debatten. Då kommissionen är lagstiftande och initierande är det också givet att de har stor makt att styra policyprocessen, andra aktörer som lobbyorganisationer med särintressen kan påverka policyprocessen men endast om de tillräckligt tidigt ges utrymme att göra så. Samtidigt har även medlemsstaterna ett enormt inflytande på utfallet även om policyn i sig är överstatlig.

#### 5.4 Vad lämnas oproblematiserat i problemrepresentationen?

Att studera vad som utelämnas ur en problemrepresentation är att överväga de begränsningar den givna problemrepresentationen innebär, således att studera vad presentationen misslyckas med att problematisera. Detta är ett första steg i det som Bacchi kallar den *kritiserande potentialen* som ett WPR- perspektiv har. Syftet med fråga nummer fyra är att lyfta de perspektiv som är tystade i diskussionen, vilket är problematiskt eftersom det är omöjligt att veta alla eventuella aspekter från alla berörda parter av en problemdefinition. Dock är det möjligt att utifrån det som presenterats under fråga två se vad som simplificerats i problemrepresentationen, med utgångspunkt i de antaganden som gjorts är det även möjligt att spåra vad som lämnats utanför. Som bekant presenteras asylpolitikens bristande homogenitet som ett problem av två anledningar; dels genom bristen på solidaritet mellan medlemsländerna och dels genom den bristande asylprocessen som påverkar asylsökande människors liv.

Kommissionen problematiserar inte i dessa dokument begreppen laglig invandring/ inresa respektive olaglig invandring/ inresa eller hur en ska kunna veta vad det aktuella fallet är ett fall av innan handläggningen genomförts. Även vilka som tillhör respektive grupp råder det en viss abstrakthet över, det förklaras inte hur de sökande själva ska veta vilken grupp EU anser att de tillhör och sedan förväntas handla efter det, hur detta ska kunna uppnås utan asylcenter i andra världsdelar är oklart. Till exempel skriver kommissionen att:

”Den gemensamma **invandringspolitiken bör främja laglig invandring, som bör styras av tydliga, transparenta och rättvisa regler.** Tredjelandsmedborgare bör få den **information som behövs för att förstå vilka krav och förfaranden som gäller för laglig inresa och**

vistelse i EU. Det bör säkerställas att **tredjelandsmedborgare som lagligen vistas på medlemsstaternas territorium behandlas rättvist...**<sup>74</sup>

Med bakgrund i den kritik EU fått för sina stängda gränser kan det även ifrågasättas att kommissionen inte problematiserar Frontex roll och de ökade risker en ökad befogenhet för byrån innebär för de asylsökande som försöker ta sig till Europa, istället framhävs Frontex roll som viktig, speciellt i område med ”hårt migrationstryck”.

”Det integrerade förvaltningen av de yttre gränserna bör stärkas och **strategierna för gränskontroller bör utvecklas parallellt med strategierna för tullkontroller och för förebyggande av andra hot mot trygghet och säkerhet (...)** Stärka den operativa dimensionen av Europeiska byrån (...) Frontex, bland annat genom att **stärka byråns kapacitet att leda insatser liksom dess befogenheter att inleda insatser som omfattar gränskontroll i områden som definierats som högriskområden** och som utsätts för särskilt hårt migrationstryck<sup>75</sup>.

Samtidigt reflekterar kommissionen över de få säkra sätt som finns för sökande att ta sig till EU- området och de gränskontroller och regleringar som bör finnas för att lösa problemet. De understryker hur frågan om asylsökares möjlighet att ta sig in i unionsområdet blivit mer aktuell i och med de heltäckande och mer ”sofistikerade” reglerna för EU:s gränskontroll. De pratar om människosmugglares roll som en effekt av att ”*sätten att ta sig till säkerheten i EU inte sällan är oreglerade*”. Kommissionen drar sedan slutsatsen att:

”Det är därför av avgörande betydelse att **unionen riktar in sina ansträngningar på att underlätta en reglerad och välorganiserad ankomst till medlemsstaternas territorium för personer som söker asyl av berättigade skäl**, i syfte att ge rättsenlig och säker tillgång till skydd, **samtidigt som man avskräcker personer som sysslar med människosmuggling** och människohandel.”

En annan av de saker som lämnas oproblematiserat är att medlemsländerna själva får avgöra kvoten för hur många asylsökningar de ska bevilja. Det finns således inte bestämt i den gemensamma asylpolitiken hur många personer varje medlemsland måste bevilja asyl, eller hur många asylansökningar de måste behandla<sup>76</sup>. Det gemensamma asylpaketet reglerar endast vilka olika faktorer varje medlemsland måste ta hänsyn till vid beviljandet av flyktingstatus. Hela den gemensamma asylpolitikens praktiska genomförande vilar således på det faktum att det finns en standardiserad bild av vem

---

<sup>74</sup> Kommissionen 2008b:5

<sup>75</sup> Kommissionen 2008b:12

<sup>76</sup> EU- upplysningen 2013-09-23 *EU på väg mot en gemensam asyl- och invandringspolitik*

som är flykting och vem som inte är det, detta torde vara problematiskt då medlemsländer har rätt att lagstifta inom alla områden av asylpolitiken som EU inte lagstiftat inom, vilket möjliggör för varierande lagstiftning inom allt som inte i detalj är reglerat.

En annan del av det gemensamma asylsystemet som av andra aktörer<sup>77</sup> lyfts fram som problematiskt är att det endast är en mininivå för mottagningsvillkor som presenteras och att nivån ligger precis över internationella bestämmelser och överenskommelser. Både de problematiska och positiva effekterna av CEAS kommer lyftas ytterligare under fråga fem och senare i analysen.

Enligt Bacchi bör det även uppmärksammas vad som är motsägelsefullt i problemrepresentationen, vilket har en tydlig koppling till den presenterade kritik som riktats mot CEAS och kommissionen. Solidaritet med asylsökande ställs mot Frontex ökade roll, även minimistandarder som ligger under vissa medlemsländers nuvarande nivå är problematiskt i relation till att man syftar till att förbättra situationen. Frontex roll, som presenterats ovan, och tydliga yttre gränser påverkar asylsökandes möjligheter att ta sig in i Europa, och människor riskerar att utsättas för livsfara i sina försök. Det är inte nödvändigtvis motsägelsefullt att ha en gemensam asylpolitik och samtidigt förbättra asylsökandes situation, tvärtom anses de två av kommissionen vara nödvändigt förenliga. Däremot finns det delar av asylsystemet som kan sägas snarare talar till medlemsländernas ekonomiska och nationella intressen än till de asylsökandes behov. Världssamvetet och de humanitära värderingarnas Europa ställs mot Fästning Europa.

## 5.5 Vilka effekter produceras av den givna problemrepresentation?

Fråga fem fortsätter på samma spår som tidigare med den kritiska analysen av policyproblemet och syftar till att belysa effekterna av problemdefinitionen samt vilka grupper som gynnas alternativt missgynnas av den givna presentationen. Avgränsade frågor som ställs till texten är: Vad kommer att förändras alternativt förbli detsamma? Vem kommer att tjäna på problemrepresentationen? Samt; vem kommer missgynnas av den? CEAS har ännu inte implementerats och således kan vi inte säga vad effekterna blivit, dock är detta inte heller syftet. Istället syftar frågan till att belysa vilka effekter som önskas samt vilka aktörer som kommer och hur de kommer påverkas om effekterna blir som presenterade.

---

<sup>77</sup> Se den presenterade kritiken på sida 7

Då det valda fallet inte endast behandlar frågan i sig utan huruvida den bör hanteras på EU- eller nationell nivå måste det även tas hänsyn till hur kommissionen reflekterar över vikten av att hantera frågan på en europeisk nivå, således vilka effekter frågan får av att hanteras gemensamt som annars uteblivit. Ordet *mervärde* används vid flera tillfällen i samtliga dokument och dess subjektivitet gör att det måste understrykas vem avsändaren är, således att det är kommissionen med sin särskilda agenda som talar om mervärdet med att frågan hanteras på en europeisk nivå.

”Det mervärde EU kan skjuta till kommer att bestå i att tillhandahålla europeiska instrument där sådana behövs och en passande ram för att uppnå samstämmighet där medlemsstaterna agerar på grundval av sina behörigheter. Transparens och ömsesidigt förtroende är nu mer än nödvändigt för att den gemensamma visionen ska bli verklig och ge resultat”

En av effekterna av det gemensamma asylförfarandet kommissionen önskar är minskandet av den sekundära migrationen, således den migration som uppstår när sökande söker sig till länder med bättre mottagningsvillkor.

”Den ytterligare harmoniseringen av nationella asylförfaranden, rättsnormer och mottagningsvillkor samt utbyggnaden av det praktiska samarbetet som föreslås i föreliggande strategiska plan säkerligen kommer att minska de sekundära migrationsrörelser bland de asylsökande som huvudsakligen beror på att reglerna tillämpas olika i olika länder. Detta skulle därför kunna leda till en rättvisare generell spridning av asylansökningar mellan medlemsstaterna”.<sup>78</sup>

Vidare presenteras att en ökad kontroll av Dublin- förordningen innebär att även *asylshopping* kan undvikas. Asylshopping innebär att asylsökande söker asyl i flera olika stater och begreppet anses av kritiker vara kontroversiellt då det förutsätter att asylprocessen kommer att utnyttjas av de asylsökande.

”Kommissionen inser nödvändigheten av ett system som tydligt fördelar ansvaret för prövningen av asylansökningar för att undvika fenomenet ”asylshopping”, och har därför åtagit sig att med regelbundna intervaller bedöma tillämpningen av Dublinförordningen och de principer som den bygger på efter det att den andra fasen av det gemensamma europeiska asylsystemet väl är slutförd.”<sup>79</sup>

För att lättare kunna fokusera på effekterna som ackompanjerar en specifik problemrepresentation delar Bacchi upp effekterna i tre sammankopplade och

---

<sup>78</sup> Kommissionen 2008a:7

<sup>79</sup> Kommissionen 2008a:8

överlappande typer. *Diskursiva effekter* är de effekter som följer på de begränsningar som den givna presentationen medför. Om ett alternativ av vilken typ av politisk påverkan som är nödvändig försvinner genom en specifik problemrepresentation får det konsekvenser för de grupper som annars hade kunnat gynnas av den specifika insatsen. Till exempel om EU valt att inte bara standardisera en mininivå utan även kräva att medlemsstaterna ska bevilja ett större antal personer asyl hade det fått helt andra effekter för de asylsökande, medan den nuvarande problemrepresentationen främst syftar till att standardisera nivån snarare än höja den. *Subjektifierande effekter* är sättet på vilka subjekten bildas inom diskursen, således hur människor blir till subjekt genom hur policyer skapar specifika sociala relationer och då indirekt definierar vår position inom den. Detta innebär att hur en policy hanteras påverkar människors beslut, handlande och inställning till policyområdet. I fallet CEAS skulle detta innebära att en identifiering av asylpolitik som en fråga om fördelning mellan medlemsstaterna leder till en uppfattning om asylsökande som en börda som måste fördelas eller till uppfattningen om att vissa länder inte tar tillräckligt mycket ansvar ur vare sig ett humanitärt eller integrationsmässigt perspektiv. Till detta hör även den under tidigare forskning nämnda klassificeringen av asylpolitik som en fråga om säkerhet och brottsförebyggande åtgärder och effekten detta får för hur problemet upplevs. En annan del av de subjektifierande effekterna är det som Michel Foucault (1982) benämnde som *dividing practices*, att det inom policyprocessen finns en vilja att stigmatisera vissa grupper och sätta de i relation till majoriteten för att producera ett visst beteende bland majoriteten. Att sätta asylsökande i relation till EU-medborgare innebär att de asylsökandes position avgörs av policyproblemets definition av vilka dessa asylsökande är, det vill säga vem som har rätt till uppehållstillstånd och skydd i motsatt till de utan rätt till skydd, de irreguljära invandrarna.

Enligt Bacchi initierar många policyer att de identifierade grupperna själva är ansvariga för problemet som identifierats. I fallet med CEAS skulle detta kunna sägas vara fallet när vi pratar om den gruppen människor kommissionen definierar som ”olagliga migranter” som inte har rätt att vistas inom unionen och således inte har rätt till det skydd eller de förmåner som en skyddsstatus medför. Detta sätt att definiera vilka som har rätt till skydd och förmåner understryker hur tillgången till dessa inte är villkorslös eller utan förbehåll. Att understryka hur vissa har rätt att söka skydd inom unionen och andra inte indikerar även att dessa personer av sin egen fria vilja valt att komma till EU-

området och således också kan välja att inte komma till Europa för att söka skydd.

Slutligen behandlar Bacchi *Levande effekter*, vilket är de materiella effekter en viss problemrepresentation får för de berörda människornas dagliga liv. Här ingår det som redan berörts, nämligen de direkta effekter det får för en persons tillgång till skydd, rättigheter och möjlighet att stanna i EU beroende på vilken typ av migrant de stämplas som.

Sammantaget används fråga fem för att besvara vad som kommer att förändras, vem som kommer tjäna på förändringen samt vad som eventuellt kommer försämrats och för vilka grupper. Som presenterats tidigare understryker kommissionen hur CEAS syftar till att öka migranternas rättigheter i de medlemsländer som inte tillhandahåller en tillräcklig nivå, detta torde då räknas som en förbättring för gruppen asylsökande. Samtidigt har det funnits en oro att en standardiserad lägsta nivå skulle innebära att länder med en generösare asylpolitik blir mer restriktiva då de förhåller sig till det europeiska asylsystemet, detta har det dock som presenterats i av Kaunert och Léonard (2012), inte funnits några bevis för hittills. Om ändå CEAS andra fas skulle medföra en ökad restriktivitet för vissa generösa länder skulle detta i så fall innebära att situationen för asylsökande även kan komma att försämrats och att en gemensam asylpolitik resulterar i att vissa länders (exempelvis Sveriges) nationella asylsystem inte blir mer utan snarare mindre generösa.

För att återkoppla till det som tidigare presenterades där EU kritiserats för att stänga sina gränser, bör vi även reflektera över de gemensamma yttre gränserna då det är dessa som nödvändiggjort gemensamma regler. Givet måste då också effekterna av ändrade regler inom detta område reflekteras över även om regleringar kring Frontex:s roll inte direkt är en del av CEAS. Kommissionen understryker, som presenterats, hur *"integriteten för Schengenområdet utan personkontroller vid de inre gränserna bör skyddas"*, för att uppnå detta måste EU och dess medlemsstater vidta åtgärder. Eventuella effekter av dessa åtgärder går främst att spekulera i, men baserat på den kritik som riktats och riktas mot EU kan det antas att det finns effekter kommissionen själva inte reflekterat över alternativt väljer att inte lyfta fram, till exempel i termer av att ökad kontroll leder till att det är svårare att ta sig till EU- området samtidigt som en ökad kontroll inte är en önskvärd effekt för den enskilda individen som vill ansöka om asyl utan endast kan anses gynna medlemsstaterna.



Men CEAS syftar även till att förbättra den faktiska situationen för den tidigare nämnda gruppen som befinner sig olagligen inom EU- området:

”Säkerställa att **tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU har tillgång till tjänster som är avgörande för att garantera grundläggande mänskliga rättigheter** (t.ex. skolgång för barn, grundläggande hälso- och sjukvård)”<sup>80</sup>.

En önskad effekt från kommissionens sida är således att medlemsländerna ska tillhandahålla fler rättigheter för de som vistas irreguljärt inom unionen än de gör nu. En annan viktig effekt att ta hänsyn till är de konsekvenser CEAS i praktiken kommer få för medlemsländernas asylpolitik i termer av antal handlagda och beviljade ärenden. Förhoppningen är att de medlemsstater som enligt kommissionen tar emot för få asylsökande ska tvingas att bevilja fler skyddsstatus.

## 5.6 Hur och var har problemrepresentationen producerats och försvarats, hur kan den ifrågasättas?

Fråga sex är en vidareutveckling på och nära sammankopplad till fråga tre och syftar således också till att uppmärksamma de praxis och processer som möjliggör för vissa problemrepresentationer att vara dominerande. I den här delen av processen är det dock även lämpligt att fundera över om problemdefinitionen riktar sig till den målgrupp den utger sig för att rikta sig till samt om problemdefinitionen uppnår legitimitet. Det är även viktigt att reflektera över möjligt motstånd mot den givna problemrepresentationen och att flera diskurser av samma problem existerar parallellt med varandra.

Då CEAS består av förordningar och direktiv obligatoriska för medlemsländerna att implementera måste de vila på en rättslig grund för att reglerna ska ha juridisk legitimitet.

”Ikraftträdandet av Lissabonfördraget (nedan EUF- fördraget) kommer att förändra det **rättsliga sammanhanget för asylpolitiken**. Den strategiska planen kommer därför **förverkligas inom två olika rättsliga ramar: de befintliga fördragsbestämmelserna samt EUF- fördragets bestämmelser**. Geneve- konventionen spelar en grundläggande roll i båda dessa ordningar.”<sup>81</sup>

Men för EU- samarbetets, och kommissionens, legitimitet krävs mer än att policyn har lagligt stöd, det måste även finnas ett stöd för och enighet om problemdefinitionen

---

<sup>80</sup> Kommissionen 2008b:13

<sup>81</sup> Kommissionen 2008a:2

kommissionen utger sig för att lösa. Detta kommer studien ägna en del av analysen åt att reda ut, varpå denna punkt kommer återknytas till senare.

## 6. Resultatredovisning Danmark och Sverige

Det vi kan utläsa från fallet kommissionen är hur kommissionens syn på CEAS är tydligt präglad av deras vilja att integrera unionen ytterligare. Med bakgrund i den kritik kommissionen fått utstå ska studien komplettera kommissionens motiv till det gemensamma asylpaketet med Danmark och Sveriges, i rollen som nationalstaters, syn på policyområdet. Förhoppningen är att ett ytterligare perspektiv på CEAS ska tydliggöra den problematik som omfattar policyn.

Det finns stora likheter i termer av välfärdsuppbyggnad mellan länderna som lett till att de anses vara en del av *den nordiska välfärdsregimen*<sup>82</sup>. Berg och Spehar (2011) presenterar hur det finns en koppling mellan vilken välfärdsregim ett land tillhör och migrationspolitikens utformning och omfattning. Den migrationspolitiska utformningen hör samman med graden av sociala skyddsnet och solidaritet som finns inom välfärdssamhället, som i sin tur påverkar ett samhälles upplevelse av att ”ha råd” att ta emot personer utifrån<sup>83</sup>. Det kan dock enkelt ifrågasättas hur lika Danmark och Sverige egentligen är rent migrationspolitiskt när svensk respektive dansk asylpolitik studeras. Detta kan bland annat sägas bero på att det inom dansk politik finns ett starkt inflytande av det högerpopulistiska och främlingsfientliga partiet Dansk folkeparti (DF). Migrationsfrågor har inom dansk politik hamnat i fokus och fått stort utrymme vilket varit gynnsamt för DF som då kunnat styra och vinkla debatten till sin egen fördel<sup>84</sup>. Även i den svenska riksdagen finns ett främlingsfientligt parti, Sverigedemokraterna (SD), men skillnaden är att övriga politiska aktörer i Sverige tar avstånd från SD medan politiker i Danmark i allra högsta grad samarbetar med DF. DF fick i senaste riksdagsvalet 12,3% av rösterna vilket gör de till Danmarks tredje största parti efter Venstre och Socialdemokraterna. Partiet förlorade dock vid valet 2011 sin roll som stödparti åt regeringen då den röda koalitionen tog över makten från de tidigare

---

<sup>82</sup> Esping- Andersen (1990)

<sup>83</sup> Berg och Spehar 2011:221

<sup>84</sup> Green- Pedersen, Christoffer och Krogstrup, Jesper (2008) *Immigration as a political issue in Denmark and Sweden*

regeringspartierna Venstre och Konservative folkepartiet. Trots detta är DF:s inflytande över dansk politik enorm på grund av den makt de givits att styra debatten<sup>85</sup>.

Även när det kommer till antalet beviljade och hanterade asylansökningar är skillnaderna mellan länderna, som nämnts tidigare i uppsatsen, stor. Tabellen visar inte bara hur stor skillnad det är mellan det sammanlagda antalet asylsökningar utan visar också på skillnaden i relation till antal invånare och till EU27 (även om EU nu har 28 medlemsländer).

Tabell 5. Antal beviljade och hanterade asylsökningar i Sverige, Danmark och EU27

	Antal mottagna asylansökningar	Antal asylsökningar per en miljon invånare	Antal beviljade asylsökningar i första instans
<b>Sverige</b>	43 865	1 490	12 400 (39%)
<b>Danmark</b>	6 045	330	1 695 (46%)
<b>EU27</b>	331 975	205	71 580 (27%)

Källa: Eurostat – *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012*

När Danmark och Sverige nedan presenteras är det viktigt att studera, förutom de valda dokumenten, de rådande diskurserna inom varje land i termer av politiskt klimat och migrationspolitiska traditioner. Precis som Bacchi understryker är helhetsbilden och kontextförståelsen avgörande för hur den rådande uppfattningen om policyn kan förstås. Att studera ländernas rådande diskurser i stort har också den fördelen att de valda dokumenten kan läsas i ljuset av verkligheten, således att det är enklare att förhålla sig kritiskt till dokumenten när det finns en förståelse för hur det ser ut i praktiken och ställa detta i relation till vackra formuleringar.

## 6.1 Fallet Danmark

Danmarks undantag från den gemensamma asylpolitiken CEAS grundar sig i det undantag Danmark fick efter förhandlingarna om införandet av Maastricht-fördraget. När danskarna röstade nej till införandet av Maastricht 1992 fick de som

<sup>85</sup> Se till exempel Bjurwald, Lisa *Extremhögern i Europa* 2010:6, Kristeligt Dagblad 2013-10-12 *Dansk Folkepartis paradoksale magt over EU-politikken*, Integrationsverket (2006) *Populism och främlingsmisstro. Sverige i Europa* och Dagens Nyheter 2006-02-02 *Skuggor över Danmarks*.

kompromisslösning permanent undantag i fyra frågor; försvarspolitik, gemensam valuta, EU- medborgarskap och rättspolitik (som innefattar asylfrågor)<sup>86</sup>. Dansk migrationspolitik har alltid karaktäriserats av en hög grad av återhållsamhet och är (ö)känd för att vara mycket begränsad. I den danska regeringens *En ny udlændingepolitik* (2002) presenteras tre grundläggande principer som den framtida migrationspolitiken ska bygga på, dessa är:

1. Danmarks förpliktelser gentemot internationella konventioner ska respekteras.
2. Antalet invandrare som kommer till Danmark ska begränsas och kraven på självförsörjning ska skärpas.
3. De flyktingar och invandrare som bor i Danmark ska integreras och incitamenten att söka jobb ska bli fler och självklarare.<sup>87</sup>

Även om inte hela den danska migrationspolitiken kan härledas till DF så kan det inte förnekas att deras inflytande inom migrationspolitiken, som sagt, är stor. Högerpopulistiska partier kan utnyttja debatten om invandring genom att framhäva sina ideologiska mål, detta spelar ofta dessa partier i händerna och innebär att de kan presentera sina mål som ideologiskt nödvändiga och således normalisera främlingsfientligheten i debatten. I Danmark har den fixerade debatten lett till att stort fokus läggs vid islam och muslimer som ett hot mot det västerländska samhället och DF fått sätta den politiska agendan inom denna fråga<sup>88</sup>. DF har också genom sin imageomvandling från Fremskrittspartiet till Dansk folkeparti lyckats bli stödparti åt den förra regeringen, påverkat det politiska klimatet till att präglas av främlingsfientlighet. DF framställer en återhållsam migrationspolitik som en självklarhet inom dansk politik och fick tillsammans med den dåvarande regeringen igenom en rad åtstramningar 2010<sup>89</sup>.

Den danska EU- debatten består av två olika läger där de som vill avskaffa det danska undantaget (förespråkarna för europeisk integration och närmare samarbete) och de som vill behålla det danska undantaget och således behålla den danska suveräniteten i dessa frågor ställs mot varandra. En debatt om det danska undantagets vara eller icke vara är också en debatt om ett gemensamt asylsystems vara eller icke vara. Det går inte att för

---

<sup>86</sup> Folketinget *Protokol (nr.22) om Danmarks stilling*

<sup>87</sup> Regeringen (Danmark) *En ny udlændingepolitik* 2002:1

<sup>88</sup> Bjurwald 2010:6

<sup>89</sup> Bjurwald 2010:8

danska politiker ta ställning till ett fördjupat EU- samarbete utan att ta hänsyn till vilka konsekvenserna skulle vara av införandet av CEAS.

De delar av den danska dokumentationen som är relevanta för studien kommer här att presenteras och sättas i relation till Bacchis utgångspunkter om hur ett policyproblem identifieras, dess karaktärister, uppkomst och den diskurs den återfinns inom. I den ovan nämnda *En ny udländingepolitik (2002)* apropå asylpolitik och EU, står det under rubriken *Færre flygtninge til Danmark* att:

”Regeringen vil **afskaffe de facto flygtningebegrebet**. Kun de personer, der efter internationale konventioner har krav på beskyttelse, skal have lov til at opholde sig her i landet. Dette vil **betyde en væsentlig og principiel skærpelse af betingelserne for at få asyl**, som regeringen mener er nødvendig. Det er **vigtigt, at der sker en tilnærmelse af praksis på asylområdet i EU-landene**. Regeringen vil derfor **støtte arbejdet for fælles asylregler i EU**.”

Förutom att regeringen således stöttar arbetet för en integrering av asylpolitiken på EU-nivå beskriver de också hur de vill avskaffa flyktingbegreppet. De beskriver även hur de vill arbeta för att fler länder ska räknas som säkra tredjeländer, vilket skulle möjliggöra för EU- länderna att avslå fler ansökningar då det vore legitimt att skicka tillbaka människor till landet de kom ifrån utan en individuell prövning av ärendet<sup>90</sup>.

Under det danska ordförandeskapet den första halvan av 2012 uttrycker Danmark en önskan att arbeta med migrationsfrågor på EU- nivå, bland annat i arbetet för att ursprungsländer som vägrar ta emot avvisade medborgare ska vara bundna att göra så. Det anses således av Danmark vara ett problem med länder som inte tar emot sina egna medborgare, varpå den danska asylpolitiken även initierat en egen lösning:

”Under det danske EU-formandskab vil **Danmark arbejde for at skabe en større forståelse for betydningen af en nærområdestrategi**. Danmark vil i den forbindelse **sikre en videreførelse af arbejdet i EU vedr. indgåelse af aftaler, der forpligter tredjelande til at tilbagetage egne statsborgere** samt andre personer, der tidligere har haft ophold af en vis varighed i det pågældende land, hvis de får afslag på asyl m.v.”

”Udviklingslande, der **ikke vil modtage udviste/afviste egne statsborgere, fratages eventuelle danske bistandsmidler**.”<sup>91</sup>

Ministeriet for flygtige, indvandrere og integration skriver i en kommentar till kommissionens grönbok att den i sig inte får några konsekvenser för dansk politik, de

---

<sup>90</sup> Regeringen (Danmark) 2002:1

<sup>91</sup> ”En ny dansk invandringspolitik 2002:5

understryker hur de ställer sig positiva till kommissionens initiativ till grönboken som en grund till en generell debatt om ett eventuellt utvecklande av EU:s gemensamma asylområde<sup>92</sup>. Ministeriet understryker också hur dansk asylpolitik i stort sett är i linje med nuvarande gällande EU- rättsakter på området, samtidigt som dansk politik är bunden till Dublin- och Eurodac-förordningen då de ingått ett parallellavtal om dem<sup>93</sup>. Att dansk migrationspolitik skulle vara i linje med EU- regler fastslås dock, i Folketingets (2008) tillsatta utredning *De danske forbehold over for den europæiske union – udviklingen siden 2000*, vara en sanning med modifikation. Utredningen fastslår hur EU- reglerna dels varit vagt formulerade och dels ligger precis över vad som krävs av flyktingkonventionen och andra internationella avtal som även Danmark är bundna att hålla sig till vilket gör att det är svårt att säga något annat än att Danmark och EU följs åt inom politikområdet. Dock är det ett faktum att danska asylregler ligger under EU:s minimistandarder när det gäller Mottagningsdirektivets krav om behandling av tortyroffer, barn, unga och frihetsberövade<sup>94</sup>. Detta kan sägas exemplifieras i de riktlinjer för förvar som presenteras i *En ny dansk invandringspolitik*. Där presenteras hur sökande som fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd på grund av kriminalitet ska kunna tvingas till att uppehålla sig på flyktinganläggningen Center Sandholm, vilket inte torde vara i linje med EU:s nya restriktiva regler för förvar av flyktingar. Dessa flyktingar ska också under alla omständigheter vara skyldiga att inrapportera sig hos polisen, om de inte lever upp till den obligatoriska rapporteringen riskerar de att bli frihetsberövade.

” Udlændinge, der har fået afslag på opholdstilladelse på grund af alvorlig kriminalitet, skal ikke modtage sædvanlige sociale ydelser, ligesom der skal skabes hjemmel til, at de kan pålægges at opholde sig i Center Sandholm. De skal under alle omstændigheder have pligt til at melde sig hos politiet. Hvis de overtræder meldepligten, skal de kunne frihedsberøves<sup>95</sup>.”

Även Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik ställer sig positiva till kommissionens grönbok samt understryker ett flertal gånger hur förslaget inte kommer

---

<sup>92</sup> Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration 2007:2

<sup>93</sup> Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration 2007:5

<sup>94</sup> Dansk institut for internationale studier (DIIS) *De danske forbehold over for den europæiske union – udviklingen siden 2000* 2008:312

<sup>95</sup> Regeringen (Danmark) 2002:2

få några praktiska konsekvenser för dansk politik<sup>96</sup>. I dokumentet presenteras också Regeringens generella hållning och även de är positiva till ett europeiskt samarbete inom asylområdet och de stöttar vidare samarbete. De gör även en bedömning av att det praktiska samarbetet borde prioritera upprättandet av ett europeiskt stödkontor och arbetet vid de externa gränsområdena:

**”For så vidt angår de enkelte indsatsområder er det regeringens umiddelbare holdning, at det praktiske samarbejde, herunder oprettelsen af et europæisk støttekontor, og den eksterne dimension er de to områder, som Fællesskabet bør prioritere på kort og mellemlang sigt<sup>97</sup>.”**

I Europaudvalgets mötesprotokoll från 2011 och 2012 beskrivs det inte bara hur Danmark är positiva till CEAS utan också att de trots sitt undantag, som nämnts, påverkas av ändringar i Dublin- och Eurodac- förordningen om än med förbehåll.

”De enkelte forslag, der har til formål at gennemføre anden fase af CEAS, er omfattet af retsforbeholdet.

Danmark har imidlertid en parallelaftale i forhold til Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen, der giver Danmark ret til fortsat at være tilsluttet disse retsakter med ændringer på mellemfolkeligt grundlag, såfremt Danmark giver meddelelse til Kommissionen inden 30 dage efter vedtagelsen, om at man vil gennemføre indholdet af ændringerne i sin lovgivning<sup>98</sup>.”

Samtliga dokument från regeringen och folketinget har det gemensamma att de fastslår hur det gemensamma asylopaketet aldrig kommer påverka dansk lagstiftning och inte heller beräknas få några sociala eller ekonomiska konsekvenser för Danmark. Men det fastslås samtidigt att Danmark är odelat positiv till en gemensam asylopolitik och stöttar arbetet för införandet av en andra fas. De från regeringen officiella dokumenten förklarar inte varför Danmark anser det viktigt med en gemensam asylopolitik, och inte heller varför de trots att de är positiva till samarbetet valt att stå utanför. Istället för att studera de officiella dokumenten krävs det således annan typ av dokumentation för att få en förståelse för vilka politiska aktörer och åsikter som egentligen omger ett gemensamt asylsystem och Danmarks undantag från den samma.

---

<sup>96</sup> Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik *Grundnotat vedrørende Kommissionens meddelelse om en strategisk plan på asylområdet om en integreret tilgang til beskyttelse i EU (KOM(2008) 360 endelig)* 2008:6

<sup>97</sup> Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2008:7

<sup>98</sup> Europaudvalget 2012:6

### *De danska undantagen*

Frågan om de danska undantagen är en ständigt pågående debatt inom dansk politik, och är således också en stor fråga för flera av partierna och även en avgörande fråga för denna studie då en fråga om det danska undantaget är en fråga om ett gemensamts asylsystems framtid, nedan följer en kortare beskrivning av hur varje riksdagsparti ställer sig till undantagen.

Tabell 6. De danska folketingspartiernas åsikt om det danska undantaget

<b>Venstre</b> Vill avskaffa undantagen. Viktigt för att kunna hantera globala, internationell utmaningar som internationell kriminalitet, global terrorism och klimatförändringar.	<b>Socialdemokratiet</b> Vill avskaffa undantagen. Viktigt för ökad europeiskt samarbete och integration, starka EU- anhängare. Stöttar även danskt deltagande i Euron men vid en tid då euron är stabilare.	<b>Dansk Folkeparti</b> Vill behålla och utöka undantagen. Starka motståndare till en fördjupning av EU- samarbetet, vill ha ett starkt begränsat samarbete. Hänvisar till demokrati och att makten flyttas från folket till en elit.
<b>Socialistisk Folkeparti</b> Vill avskaffa Rättsundantaget och Försvarsundantaget bland annat för att säkra minimumregler för flyktingar, hänvisar även till att förebygga kriminalitet som trafficking och smuggling.	<b>Det Konservative Folkeparti</b> Vill avskaffa undantagen. Som konservativa är de också nationalistiska men hänvisar till behovet för Danmark att vara med fullt ut i samarbetet och bestämma om utvecklingen.	<b>Radikale Venstre</b> Vill avskaffa undantagen. Vill att Danmark fullt ut ska vara medlemmar av EU, hänvisar till att hantera gränsöverskridande problem och Danmarks minskade inflytande.
<b>Enhedslisten</b> Vill behålla undantagen. Hänvisar till den handlingsfrihet undantagen innebär och att den europeiska politiken inom området ligger långt ifrån deras politik.	<b>Liberal Alliance</b> Vill avskaffa samtliga undantag förutom det om Euron. Hänvisar till att det är nödvändigt för Danmarks ställning i en globaliserad värld.	

Källa: Folketinget - *Danmark og EU*

Utifrån detta kan vi se att endast två av åtta riksdagspartier vill behålla undantaget som rör rättspolitik och således det gemensamma asylsystemet vilket ger oss en antydning om att det danska undantaget snart kan vara, borde vara, en fråga upp till behandling.

Justitieminister Morten Bødskov skriver i en debattartikel den 27 oktober 2011 att det inte är i Danmarks intresse att stå utanför det straffrättsliga samarbetet. Han förklarar nödvändigheten med en ny folkomröstning genom att hänvisa till hur ingen när beslutet togs kunnat veta vilka viktiga beslut Danmark skulle hamna utanför:



”(…)Dertil kan man sige, at ingen var klar over, hvordan det europæiske samarbejde ville udvikle sig, og at Danmark med tiden ville blive afskåret fra at få indflydelse på vigtige beslutninger, der vedrører os alle.”

Han förklarar att ett EU i förändring, bland annat i och med ikraftträdandet av Lissabonfördraget 2009, innebär att Danmark helt står utanför en vidareutveckling av EU- samarbetet. Detta är många danskar inte införstådda med och att det därför finns ett behov av att folket tar ställning igen<sup>99</sup>. Även tidigare EU- kommissionär Ritt Bjerregaard håller med och skriver i en debattartikel den 2 mars 2012 att det är dags för Danmark att avskaffa sitt undantag. Hon menar att:

”Det ville klæde både regeringen og Danmark at få det forbehold væk, før det for alvor kommer til at give os problemer.”<sup>100</sup>

Tvärtemot dessa presenterade och regeringens officiella ståndpunkt presenterar DF i september 2013 ett krav om att inte bara behålla de danska undantagen utan även att utöka dem till att omfatta ett större område än innan. DF är förutom ett främlingsfientligt parti även starka EU- motståndare, och motsätter sig, precis som SD, ett europeiskt överstatligt samarbete. De vill tvärtemot den röda koalitionen, som föreslagit att undantagen ska tas bort, lägga till ett undantag som innebär att EU inte kan påverka den danska invandringpolitiken<sup>101</sup>. De menar också att det är viktigt att Danmark får behålla sina undantag då de är starka motståndare till den förbundsstat som ett integrerat EU- arbete skulle innebära<sup>102</sup>, de hänvisar till danskarnas säkerhet och trygghet när de talar om vikten av en dansk självständig gränskontroll<sup>103</sup>. De menar då också att Danmark helt borde överväga att träda ur Schengen- samarbetet för att Danmark ska återfå sin rätt till gränskontroll. Pia Kjærsgaard, partiledare för DF, kommenterar förslaget genom att hänvisa till danskarnas rätt att skydda de egna medborgarna:

”Har vi ikke ret til at beskytte os selv mod kriminalitet? Skal sagesløse borgere finde sig i at få deres huse plyndret? Eller at blive overfaldet i deres eget hjem? Naturligvis ikke. Dansk Folkeparti vil have grænsekontrollen tilbage, og så vil vi i øvrigt blæse på, hvad de siger i EU”<sup>104</sup>

---

<sup>99</sup> Bødskov, Morten 2011-10-27 *Tiden er løbet fra retsforbeholdet*

<sup>100</sup> Bjerregaard, Ritt 2012-03-02 *Lad os få afskaffet EU-forbeholdene*

<sup>101</sup> Dansk Folkeparti *Bevar de danske forbehold*

<sup>102</sup> Folketinget 2011-05-15 *Det mener Dansk Folkeparti om:*

<sup>103</sup> Jyllands- Posten Politik 2013-09-15 *DF vil skærme Danmark med to nye EU-forbehold*

<sup>104</sup> Lund, Kenneth 2013-09-15 *DF kræver grænseafstemning og nyt EU-forbehold*

Peter Skaarup uttalade sig redan 2002 om vikten av de danska undantagen för att skydda det danska välfärdssamhället och kallade undantagen för ”geniala” då de erbjuder Danmark en möjlighet att själva avgöra vad de vill vara en del av och kan till exempel ta avstånd från EU:s regler om sociala rättigheter till gästarbetare från tredjeland med hänvisning till att detta blir för dyrt. DF vill göra undantagen permanenta och hänvisar till att det danska folket tre gånger på tio år bekräftat att de vill ha kvar undantagen<sup>105</sup>.

Tidningen Politiken återkopplar i sin ledarkrönika den 28 oktober 2013 till katastrofen utanför Lampedusa som ett praktexempel på de etiska problem som Europa står inför när människor tillåts drunkna utanför dess kust. Det går inte att förhindra flyktingströmmarna vilket innebär att Europa istället systematiskt måste arbeta för att förhindra dessa katastrofer. En eventuell förändring av Dublinförordningen har aktualiserats i och med detta och på grund av den förändrade situationen måste Danmark bli mer öppna för grundläggande förändringar, även om de inte vill det:

”Men i Danmark vil man ikke rykke sig en millimeter på området, og topmødet endte med lutter gode hensigter, fordi lande langt fra Middelhavet synes at have indgået en musketerer for at bevare systemet.”<sup>106</sup>

Sammanfattningsvis kan vi fastslå att den danska officiella ståndpunkten är odelat positiv till CEAS, och att problemet de identifierat som primär bör behandlas på den överstatliga nivån är de praktiska samarbetena samt arbetet för att öka antalet säkra tredjeländer. Det går även att utläsa ännu en dimension till CEAS som tidigare inte behandlats, nämligen den om den nationella suveränitetens roll i asylpolitiken och den, traditionellt sett, danska övertygelsen om migrationspolitiken som synonymt med nationalstaten. Policyerna, och ett ökat europeiskt samarbete, som kan komma att bli aktuella i framtiden möter lite kritik från andra än DF, detta trots att dansk asylpolitik är en av de mest restriktiva i EU.

## 6.2 Fallet Sverige

Sverige blev fullvärdiga medlemmar av EU 1995 och har sedan dess varit en aktiv del av samarbetets alla delar förutom införandet av euron<sup>107</sup>. När det kommer till asyl- och migrationspolitik har Sverige en tradition av att vara en av de mer generösa länderna i Europa, bland annat då de förutom att ta emot flyktingar enligt de gemensamma EU-

---

<sup>105</sup> Skaarup, Peter 2002-06-05 *Forbeholdene er geniale*

<sup>106</sup> Politiken Leder 2013-10-28 *Europa skal samarbejde om fordeling af flygtninge*

<sup>107</sup> Europeiska Kommissionen 2011-11-17 *Sverige i EU*

direktiven även har åtagit sig att ta emot kvotflyktingar<sup>108</sup>. Sverige har på många områden en mer generös asylpolitik än EU:s nu uppsatta mininivå, vilket gör effekterna av asylpolitiken för Sverige skilda från den effekt CEAS får för andra mindre generösa länder, exempelvis Danmark.

I regeringskansliets, justitiedepartementets, faktapromemoria från 2007 välkomnas utvecklingen av ett gemensamt europeiskt asylsystem. Där beskrivs hur asylsystemet är ett effektivt verktyg för att hantera situationer när ett medlemsland är utsatt för många asylsökningar om skydd på samma gång. Den svenska regeringen lägger stort fokus vid att det är tillgången till möjligheten att söka asyl som bör stå i fokus för EU-samarbetet. De tillägger även att:

”(...) åtgärder för att bekämpa olaglig invandring och människosmuggling genomförs på ett sådant sätt att **det inte undergräver asylrätten och respekten för grundläggande mänskliga rättigheter** i asylproceduren.”<sup>109</sup>

Regeringen presenterar att en särskilt angelägen fråga för Sverige är utvecklandet av vidarebosättningsinstrumenten<sup>110</sup> och att flera länder således måste acceptera fler kvotflyktingar. De understryker att:

”Ett gemensamt asylsystem i EU kan inte bara bestå av regler för asyl för dem som tar sig hit. Ett **gemensamt vidarebosättningsprogram bör vara en del av - om än ej det enda - svaret på frågan vilken roll EU kan spela i det globala systemet** för flyktingskydd.”<sup>111</sup>

Även på regeringskansliets hemsida står det att Sveriges roll i världen ska vara att ta ansvar för det internationella skyddet av flyktingar genom vidarebosättning:

”(...)en viktig del av det ansvaret är att, genom vidarebosättning i Sverige, **bereda skydd för personer som befinner sig på flykt i ett tredje land och inte har tillgång till någon annan varaktig lösning**”<sup>112</sup>.

Slutligen understryker justitiedepartementet att de centrala frågorna, förutom vidarebosättning och ökad möjlighet att söka asyl, är fördelning av ansvar mellan

---

<sup>108</sup> Sverige tar emot 1 700- 1 900 kvotflyktingar varje år, UNHCR bedömer vilka ärenden där alla andra möjligheter till återvändande eller bosättning är uttömda. Källa: Migrationsverket *Den svenska flyktingkvoten*

<sup>109</sup> Justitiedepartementet *Faktapromemoria Grönboken om asyl 2007a:19*

<sup>110</sup> *Vidarebosättning* innebär att en skyddsbehövande/ flykting som flytt till ett land där personens behov av hjälp inte tillgodoses kan flytta vidare och bosätta sig i ett tredje land, det är dessa personer som sedan kallas kvotflyktingar.

<sup>111</sup> Justitiedepartementet 2007a:2

<sup>112</sup> Justitiedepartementet 2007b

medlemsländerna vid prövningar av asylärenden samt den ekonomiska solidariteten mellan medlemsländerna. Det är även viktigt att det finns samråd med UNHCR och andra internationella organisationer<sup>113</sup>.

Socialförsäkringsutskottet håller i sitt utlåtande med regeringen om att ett gemensamt asylsystem är välkommet och att det övergripande målet bör vara att öka EU:s sammantagna kapacitet att ta emot asylsökande<sup>114</sup>.

Samtidigt som de understryker vikten av ett rättssäkert och öppet system som värnar möjligheten att söka asyl påpekas det hur effektiviteten i handläggningen måste garanteras och att ett gemensamt system inte får bidra till ökade handläggningstider. Precis som justitiedepartementet understryker dem att det är tillgången till och möjligheten att söka asyl som är viktigast och att bekämpningen av olaglig invandring och människosmuggling alltid måste genomföras på ett sådant sätt att det inte undergräver de mänskliga rättigheterna<sup>115</sup>.

Utskottet ställer sig kritiska till utvecklingen mot ett Europa med stängda gränser och påpekar hur denna utveckling måste stoppas. Utskottet förespråkar med grund i detta att även reglerna för arbetskraftinvandring harmoniseras för att förbättra tredjelandsmedborgare att få uppehållstillstånd<sup>116</sup>. På den här punkten har dock utskottet fått kritik från bland annat Kalle Larsson (v) och Gunvor Ericson (mp) som menar att en sammanblandning av rätten till asyl och arbetskraftsinvandring riskerar att urholka asylrätten. Asyl handlar om en ovillkorlig rätt att söka skydd i ett annat land och ska inte vara beroende av konjunkturläget eller brist på arbetskraft, en person ska alltid ha rätt att söka asyl oberoende av situationen på arbetsmarknaden och dennes eventuella bidrag till den<sup>117</sup>.

Socialförsäkringsutskottet uttrycker också hur ansvarsfördelningen och ekonomisk solidaritet förutsätter att det finns ett fördelningssystem för prövningsansvaret och att detta borde bygga på de *”väl fungerande principer som redan fastslagits i Dublinförordningen”*<sup>118</sup>. De föreslår även att ökade inslag av ekonomisk solidaritet bör

---

<sup>113</sup> Justitiedepartementet 2007a:20

<sup>114</sup> Socialförsäkringsutskottet 2007:14

<sup>115</sup> Socialförsäkringsutskottet 2007:15

<sup>116</sup> *ibid.*

<sup>117</sup> Socialförsäkringsutskottet (2007) *Reservationer*

<sup>118</sup> Socialförsäkringsutskottet 2007:15

övervägas i syfte att jämna ut kostnaderna för prövningar i de medlemsstater som får motta flest asylansökningar<sup>119</sup>.

Regeringskansliet skriver på sin hemsida att Sverige ska inneha en human flyktingpolitik och vara en fristad för dem som flyr undan förtryck och förföljelse samt att det är viktigt att samarbeta med UNHCR. Regeringskansliet understryker även behovet av att värna om asylrätten, motverka stängda gränser och vikten av att samtliga av EU:s medlemsländer delar på ansvaret att erbjuda flyktingar skydd. Anmärkningsvärt är att de påpekar hur en fördelning där Sverige tar emot fler flyktingar än andra jämförbara länder väcker frågor om det svenska asylsystemets hållbarhet.

**”Möjligheten att söka asyl ska värnas, och utvecklingen i Europa, mot mer av stängda gränser, ska motverkas. Ett av regeringens huvudmål på migrationsområdet är gemensamma regler på asylområdet för länderna inom EU. Alla EU:s medlemsländer måste dela på ansvaret för att erbjuda skydd för flyktingar. Om Sverige får ta en oproportionerligt stor del av ansvaret för flyktingsituationer i vår omvärld i förhållande till jämförbara länder reser det på sikt frågor kring hållbarheten i vårt asylsystem.”**

Även Justitiedepartementets enhet för migration och asylpolitik poängterar att Sverige är för ett fördjupat samarbete inom asylområdet och att det gemensamma systemet är ett viktigt övergripande mål inom ramen för EU-samarbetet. Även de understryker vikten av utvecklandet av ett vidarebosättningsprogram som ett sätt för EU att bidra till att lösa flyktingsituationer<sup>120</sup>. Enheten understryker också att fokus för solidaritet inom EU på asylområdet ska vara på praktiskt samarbete och kapacitetsbyggande insatser. De menar att nationella åtaganden i första hand ska genomföras och finansieras nationellt men att gemensam finansiering kan vara motiverad i vissa fall för att *”genomföra gemensamma prioriteringar, men det måste ske genom omprioritering inom givna budgetramar”*.

Sammanfattningsvis är således även den svenska officiella ståndpunkten att ett gemensamt asylsystem är något positivt och önskvärt men de understryker nödvändigheten av att ett gemensamt asylsystem ska syfta till att öka kapaciteten för mottagande och möjligheten för flyktingar att söka asyl och att regler inom området aldrig får påverka de mänskliga rättigheterna. Den svenska regeringen har tydligt tagit ställning i frågan om kvotflyktingar och vidarebosättningsprogram och betonar ett flertal gånger vikten av att fler länder ska ta sitt ansvar. Det kan utläsas att detta

---

<sup>119</sup>Socialförsäkringsutskottet 2007:16

<sup>120</sup> Justitiedepartementet 2012:4

motiveras utifrån humana och människorättsliga perspektiv men också att en jämn fördelning mellan medlemsländer, som regeringen uttrycker det, är viktigt för att på sikt inte väcka frågor kring hållbarheten i det svenska asylsystemet.

## 7. Analys

### 7.1 Fästning Europa eller Världssamvetet EU?

Bacchis WPR- perspektiv som metod för empiriska studier innebär inte att resultatet endast presenteras, utan även analyseras och granskas i samband med detta. Detta innebär att delar av studiens analys redan genomförts, uppgiften härnäst blir istället att belysa och ytterliga utveckla den presenterade problematiken i ljuset av tidigare forskning och teorier på området. Som vi har kunnat se kretsar stora delar av den givna problemrepresentationen kring harmonisering och överstatligt samarbete inom områdets vara eller icke vara. Nedan kommer de viktigaste punkterna som kunnat utläsas från empirin. Här kommer både harmonisering, gemensamma värderingar och vikten av ansvarsfördelning att behandlas och återkopplas till det vi redan vet från tidigare forskning.

Först och främst kan vi från empirin utläsa att när kommissionen identifierade behovet av ett gemensamt asylsystem uppmärksammade de också en problematik som är synonymt med hela politikområdet, nämligen de flerdimensionella motsättningarna dels mellan mellanstatlighet och överstatlighet samtidigt som motsatta diskurser och värderingar, främst i form av motsättningen mellan ekonomi/ effektivitet/ säkerhet och mänskliga rättigheter, ytterligare komplicerar ett överstatligt samarbete<sup>121</sup>. Det finns inget enkelt svar på vad kommissionen framhäver som viktigast med ett gemensamt asylpaket då de ständigt balanserar mellan sitt arbete för europeisk integration och att hålla medlemsländerna nöjda för att deras förslag ska accepteras. Det finns ett antal fokusområden som kommissionen presenterar i samband med CEAS, och även om prioriteringarna inte nödvändigtvis är motsägande är de i alla fall problematiska i relation till varandra. Först och främst så presenterar kommissionen två övergripande problem som bör stå i fokus för policyprocessen; solidaritet/ harmonisering mellan medlemsländerna samt att öka standarden och möjligheten att söka asyl för människor i nöd, som de själva uttrycker det: *”I detta sammanhang bör det läggas särskild tonvikt*

---

<sup>121</sup> Velluti, Samantha *Reforming the Common European Asylum System – Legislative developments and judicial activism of the European Courts* 2013:5

*vid att stärka den faktiska tillgången till möjligheten att ansöka om asyl, och därmed tillgången till internationellt skydd i EU<sup>122</sup>.*”

Redan här kan vi utläsa en problematik som visar på en motsägande relation mellan viljan att harmonisera och viljan att öka möjligheten för tillgång till asyl. För precis som tidigare forskning lyft fram har både forskare, organisationer och röster inifrån (exempel Cecilia Malmström) kritiserat medlemsländerna för sin bristande vilja att öka möjligheten att söka asyl och öka antalet asylansökningar. Är det möjligt att kombinera en önskan att harmonisera med en önskan att höja antalet asylansökningar inom ett område där skillnaderna i praktiska siffror och politisk vilja är så stora? Alternativet för kommissionen har varit att nöja sig med att endast harmonisera en mininivå som inte nödvändigtvis överensstämmer med den ursprungliga målsättning. Ett annat alternativ hade varit att standardisera, inte en mininivå, utan en högre nivå av asylmottagande som istället för att ligga precis över internationella konventioner utgick ifrån de mer generösa medlemsstaternas system där även kvotflyktingar och vidarebosättningsprogram var en del, men för detta krävs en politisk vilja och gemensamma övertygelser och värderingar som ännu inte är tillräckliga inom unionen.

En del av problematiken med gemensamma övertygelser och värderingar är de dikotomier CEAS till stor del bygger på, precis som Bacchi understryker är det viktigt att ägna uppmärksamhet åt dessa för att förstå de relationer som leder till att det finns ett rätt och ett fel när ett policyproblem identifieras. Dikotomierna är även relativa i relation till vem som uttrycker dem, detta kan innebära att vissa uttryckta mål baserade på dikotomier inte blir särskilt preciserade. Ett exempel på en av de tydligaste dikotomierna som präglar CEAS är överstatlighet kontra den suveräna staten. Behovet av att hantera asylpolitiken på den överstatliga nivån står i kontrast till den tidigare så tydliga kopplingen mellan migrationspolitik och nationalstaten. Det *mervärde* inom asylpolitiken kommissionen påstår att ett europeiskt samarbete skulle medföra inom asylpolitiken råder det då inte heller fullständig enighet om, se till exempel till fallet Danmark som valt att stå utanför och således inte upplever mervärdet som överhängande. Kommissionen uttrycker också vid ett flertal tillfällen vikten av solidaritet mellan medlemsländerna där motsatsen skulle innebära ett hot mot sammanhållningen. Solidaritet inom unionen definierar de förvisso som ekonomisk solidaritet, men solidaritet som begrepp har en långt vidare innebörd och kan även

---

<sup>122</sup> Kommissionen 2007:3

innefatta solidaritet med asylsökande. En annan dikotomi är den mellan ”olaglig” invandare och person i faktiskt behov av skydd där den ena inte anses ha rätt att vistas eller söka skydd i unionen och den andra givet ska erhålla internationellt skydd. Dikotomierna, motsatserna, som genomsyrar CEAS spelar en viktig roll i att understryka att det finns ett rätt och ett fel när det kommer till asylpolitik, utmaningen blir sedan för kommissionen att övertyga medlemsländerna om dikotomiernas korrekthet.

Trots tveksamheter kring en enad politisk vilja vara eller icke vara antar och hävdar kommissionen i sina dokument att det gemensamma asylpaketet ska bygga på de gemensamma universella värderingarna typiska för unionen och unionens humanitära tradition. Från vad vi kan utläsa verkar det således som att kommissionen delvis hävdar EU som ett *community of values* där de politiska aktörerna förhåller sig till samma normativa ramverk. De presenterade begreppen Solidaritet, Mervärde, Humanitära värderingar och Rättvisa, är som understrukits alla exempel på begrepp där alla i teorin borde vara överens om vad de innebär men hur de ska operationaliseras eller till vilket pris råder det stor oenighet om. När vi talar om specifika definitioner som viktiga för en policys utfall är det också av avgörande vikt att vi studerar de personer som identifieras som en del av policyn. En sådan problematisk definition är den som tidigare delvis behandlats, nämligen skillnaden kommissionen gör mellan ”olagliga” *invandrare* (begreppet i sig är problematiskt då det antyder att en person är olaglig, istället för invandringen i sig) och *skyddsbehövande*. En gemensam skyddsstatus för hela unionen innebär att om en flykting är flykting i ett land är hen flykting i alla medlemsländer, detta utelämnar dock alla som inte är en del av den specifika definitionen skyddsbehövande, utan att detta nödvändigtvis innebär att personen inte är i behov av hjälp.

En annan dimension av problematiken med de gemensamma värderingarna exemplifieras genom den balansgång kommissionen går mellan viljan att harmonisera och öka skyddet för flyktingar samtidigt som de måste tillgodose medlemsländernas behov. Detta visar sig i delar av resultatet då flera mål och uttryck, som visats, antingen är vagt formulerade eller öppna för tolkning. Att till exempel tala om att CEAS bör bygga på ”*universella värderingar vad gäller mänsklig värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet*” kan i stort sett innebära vad som helst beroende på vilken diskurs aktören befinner sig inom. För att förstå vikten av vagt uttryckta mål i vissa policyprocesser



utvecklande Richard E Matland (1995) en tvetydighet/konflikt modell. Han menar att den grad av konflikt en policy för med sig spelar en stor roll för policyns utfall, bland annat då utfallen då kan vara en konsekvens av långa förhandlingar och kompromisser<sup>123</sup>, precis som CEAS med sin mångåriga debatt bakom sig är ett exempel på. Ofta är en konfliktfylld policy en konsekvens av att aktörerna har olika värderingar och övertygelser, förhandlingar och kompromisser blir då också nödvändiga<sup>124</sup>. Det kan finnas en tvetydighet både vad gäller målet med policyn, således vad utfallet ska bli, och vilka styrmedel/ aktörer som ska vara en del av implementeringen. Att en policy innehåller en hög grad av tvetydighet kan vara positivt inom ett konfliktfyllt policyområde då en hög grad tvetydighet och vaghet kan innebära mindre konflikt bland de inblandade<sup>125</sup>. En av Matlands modeller, *Hög politisk tvetydighet och Hög politisk konflikt*, kan sägas stämma väl in på den i studien valda policyn då CEAS trots sina delvis vagt uttryckta mål har lett till en utdragen debatt där grundläggande ideologiska skillnader blivit tydliga. De policyer som väcker en hög grad av konflikt trots att de är vagt uttryckta är oftast de policyer som har ett tydligt symboliskt värde, det är också dessa som i den inledande fasen får ett stort stöd men i slutändan liten substantiell effekt. Precis som fallet Sverige och Danmark visat finns det inledande ett stort stöd för ett samarbete, men när praktiska detaljer diskuterats har ändå konflikter om målbilden uppstått.

Det andra tydligaste genomgående temat vi kan utläsa är att kommissionen uppmärksammar vikten av en rättvis ansvarsfördelning och med det behovet av att stötta särskilt utsatta medlemsländer. Uttryck som *"gemensamma åtgärder för att ta itu med svårigheter"* och även användningen av *"särskilt utsatta medlemsländer"* antyder att asylsökande är synonymt med en börda som måste fördelas för att vissa länders missnöje inte ska bli för stort och därmed hota EU:s sammanhållning, vilket är i linje med tidigare kritik EU fått inom området. Trots att kommissionen understryker att Dublinsystemet inte utvecklades som ett system för bördefördelning blir det således svårt att bortse från att det de facto är migrationsströmmarna som anses vara ett problem snarare än att det skulle vara medlemsländernas motvilja att ta emot asylsökande. Att identifiera asylsökande som ett problem har kommissionen tidigare fått kritik för, bland annat efter att de i en broschyr från 1995 skrev: *"Problemen med invandring och asyl,*

---

<sup>123</sup> Matland, Richard E *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity – conflict Model of Policy Implementation* 1995:156

<sup>124</sup> Matland 1995:157

<sup>125</sup> Matland 1995:158

*droghandel och andra aspekter av internationell brottslighet har blivit ett allt större orosmoment för Europas medborgare*<sup>126</sup>. Precis som Hansen (2012) lyfter fram antyder denna beskrivning från kommissionen att en restriktiv och reglerad migrationspolitik är en förutsättning för att bibehålla Europas säkerhet. Samtidigt är detta flera år sedan och mycket har förändrats, bland annat slopandet av EU:s så kallade *nollinvandringspolitik*<sup>127</sup>. Det är dock viktigt, precis som understrukits ett antal gånger, att studera den nuvarande retoriken i ljuset av den dåvarande för att få en förståelse för hur asylpolitiken traditionellt sett hanterats som en fråga om säkerhet snarare än om mänskliga rättigheter. Det har även lyfts kritiska röster att kommissionen med sin retorik om asylsökande som ett problem legitimerar och undergräver högerpopulistiska och främlingsfientliga politiska krafter. Precis som nämndes i empirin och tidigare forskningen har CEAS växt fram i ljuset av en ekonomisk kris, främlingsfientliga partiers framfart och ökade migrationsströmmar, vilket kan ha haft en påverkan på, om inte problemdefinitionen, så i alla fall kommer få för policyns utfall.

Sammantaget innebär detta att den kanske främsta effekten av asylsystemet, och den primärt önskvärda, är den många gånger nämnda harmoniseringen. Som setts i tidigare forskning har många teoretiker hävdad att EU:s tidigare standardisering av asylpolitiken syftat till att minska antalet asylansökningar, samt att medlemsländerna väljer att samarbeta på EU- nivå av samma anledning, så kallade *venue shopping*. Huruvida detta även är fallet i CEAS andra del har studien försökt bringa viss klarhet i. Utifrån det vi kunnat utläsa från kommissionens dokument är det inte nödvändigtvis så enkelt som den tidigare forskningen påvisar. Det finns en tydlig vilja från kommissionens sida att öka skyddet för de asylsökande, bland annat baserat på den kritik länder som Italien och Grekland fått utstå för sina mottagardirektiv samt den kritik andra länder med ett lågt antal hanterade asylansökningar fått. Det står även uttryckligen att ett av de två främsta målen med CEAS är att öka skyddet för asylsökande. Det måste även anses orimligt att aktörerna inte skulle vilja tillhandahålla skäliga rättigheter och levnadsnivå för människor, den stora motsättningen består snarare av till vilket pris. Att kommissionen även föreslår att EU ska stödja utvecklingsländer dit många flyktingar kommer i en högre grad än innan kan ses som ett framsteg i den humanitära processen då EU av

---

<sup>126</sup> Borchardt, Klaus- Dieter, EU- kommissionen *European Integration: The origins and growth of the European Union*. 1995:62

<sup>127</sup> *Nollinvandringspolitiken* är benämningen på den migrationspolitik som fördes inom unionen från tidigt 70- tal till sent 90- tal där kommissionen utlovade en strängt reglerad invandring från tredjeland till EU- området. Källa: Hansen 2012:59

tvingade skäl inte behöver men av humanitära skäl vill stödja dessa länder. Samtidigt kan stöd till tredjeländ lätt ses som ett alternativ till kvotflyktingar då förbättrade villkor ”där” inte gör behovet av vidarebosättningsprogram på EU- nivå för de flyktingar som befinner sig inom området lika stort. En annan aspekt som talar för att kommissionens politik syftar till, eller borde syfta till, att öka antalet migranter från tredjeländ är den nämnda demografiska kris som Europa står inför där arbetskraft utifrån, både kvalificerad och okvalificerad, kommer vara avgörande för den europeiska arbetsmarknaden.

Precis som Kaunert och Léonard (2012) påpekat har det gått över 10 år sedan *venue shopping- perspektivet* utvecklades och stora förändringar har skett i termer av EU:s funktionssätt och ansvarsområden, således att förutsättningarna idag för ett lyckat EU-samarbete inom asylpolitiken är bättre, eller i alla fall annorlunda, än för 10 år sedan<sup>128</sup>. CEAS andra fas har ännu inte implementerats i medlemsstaterna, vilket omöjliggör att veta om effekterna kommer vara de samma här, det går således endast att utifrån problemdefinitions perspektivet identifiera vilka effekter kommissionen respektive medlemsländerna har identifierat som mest önskvärda och viktigast. Det är som ovan av Bacchi nämnts viktigt att förstå de önskade och förväntade effekterna av en policy för att förstå hur problemet identifierades. Vi kan fortsatt fastslå att även om EU:s ansträngningar inom området både syftar till och i praktiken leder till en standardhöjning av tillhandahållna asylregler generellt över unionen är det inte säkert att detta är tillräckligt. Precis som Bacchi understryker måste problemdefinitionen även ses i ljuset av vad som krävs för att policyn ska bli legitim och tillräcklig, inte bara standardiserad och en förbättring. För att uppnå legitimitet och stöd för sina insatser krävs det att de som kommer bli drabbade eller redan har drabbats av policyns utfall är överens om att ett problem existerar och således att en förändring är nödvändig. Om det problem som insatserna syftar till att förändra inte anses vara ett problem bland dem som kommer påverkas kan detta innebära att förändringen i sig saknar legitimitet<sup>129</sup>. Debatten om EU:s demokratiska underskott har varit konstant närvarande i samarbetet varpå det är viktigt för EU att inte bara grunda sin politik i det rent lagmässiga utan även ta hänsyn till om det finns ett stöd för insatser inom det politikområde de syftar till att lagstifta inom.

---

<sup>128</sup> Kaunert och Léonard 2012:1410

<sup>129</sup> Ray C. Rist *Choosing the Right Policy Instrument at the Right Time: The contextual Challenges of Selection and Implementation* 2006:156f.

Som en del av den presenterade harmoniseringsprocessen beskriver kommissionen, som syns på sida 34, att det är odelat negativt att medlemsländerna, i termer av mottagningsvillkor, har en handlingsfrihet i relation till EU- bestämmelser. Detta antagande kan det finnas ett behov av att komplicera då handlingsfrihet kan vara positivt när kommissionen endast lagstiftar mininivåer, således om länder önskar tillhandahålla mer generösa mottagningsvillkor måste detta anses som positivt för asylsökande, om än negativt för harmoniseringseffekten. Medlemsstaternas politik och åtgärder inom asylområdet påverkar inte längre bara det egna landet utan EU som helhet, således blir harmoniseringen viktigt inte bara för EU som union utan för alla medlemsstater då de indirekt påverkas av nationella bestämmelser.

Ytterligare kopplat till harmoniseringsprocessen är de effekter som kommissionen förväntar sig av homogeniseringen. Här kan det vara värt att ägna lite uppmärksamhet åt den gemensamma gränsbevakningen och den ökade roll Frontex skulle spela vid ytterligare homogenisering. Givet är det problematiskt med stängda gränser utåt som syftar till att försvåra för migranter att ta sig in i Europa, Frontex primära uppgift är att patrullera medelhavet för att upptäcka migranter som är på väg in i unionen. Samtidigt är Frontex närvaro i medelhavet avgörande i den nuvarande situationen där det inte finns några asylcenter i andra världsdelar och folk tvingas ta sig till EU- området för att få sitt ärende prövat. Om inte Frontex patrullerat medelhavet hade det fått konsekvensen att människorna på de båtar som kapsejsar inte får hjälp eller kan räddas ur vattnet. Frontex roll i den gemensamma asylpolitiken kan således få en tudelad effekt för de asylsökande, båda viktiga att ta hänsyn till. De övriga effekterna, eller de av kommissionen förväntade effekterna, av CEAS är kan utläsas under fråga 5 i empirin där delar av en av studiens absoluta knäckfrågor behandlas; ett gemensamt asylsystem hävdas viktigt, men för vem? De av kommissionen förväntade effekterna av CEAS, som också ger en antydning om vilka aktörer kommissionen främst ser efter, behandlar främst effekten för medlemsstaterna. Bland annat förväntar sig kommissionen att både asylhoppingen och den sekundära migrationen ska minska (försvinna) som en effekt av CEAS. Både asylhopping och sekundär migration uppfattas som någonting negativt av medlemsstaterna, men liten eller ingen uppmärksamhet ges till de asylsökande eller Varför de använder sig av/ utsätts för asylhopping eller sekundär migration, det är ett farlig antagande att sekundär migration och asylhopping förekommer endast på grund av att det finns möjlighet till det, det riskerar att förminska problematiken.

Allt detta som kommissionen syftar till att standardisera kan sägas leda till att EU blir en enad *migrationsregim*. Hochschild och Cropper använder termen *migrationsregim* för att beskriva vad som karakteriserar ett visst land eller en politisk organisations migrationspolitik. Migrationsregimer kan användas som ett instrument för att identifiera de viktigaste aspekterna av det migrationspolitiska systemet i termer av till exempel tillhandahållet medborgarskap och rättigheter<sup>130</sup>. Huruvida vi kan tala om EU som en potentiell framtida migrationsregim går inte att förutspå utifrån materialet, annat än att vi kan säga att det är dit kommissionen verkar syfta. Dock så framhäver Timothy Hatton (2005) hur EU nu, efter år av arbete för att strama åt asylpolitiken, har en chans att uppfinna en ny policyregim inom asyl som bättre tar hänsyn till både de asylsökande och till de egna medborgarna. Han menar att tidigare policyer misslyckats på grund av att de varit för hårda och att CEAS form nu borde vara fokuserad främst på ansvarsfördelning i termer av att dels fördela ansvaret för de asylsökande och dels finansiell ansvarsfördelning som möjliggör för ett större intag av asylsökande migranter<sup>131</sup>.

Avslutningsvis är det även för studiens relevans viktigt att reflektera över den viktiga roll ett problemdefinitions perspektiv spelat i studien. Problemdefinitionens relevans för policyprocessen blir extra tydlig inom ett så politiskt känsligt område som asylpolitiken är, där är problemdefinitionen helt avgörande. Om kommissionen lyckas med sin problemdefinition kommer de få medhåll från de berörda aktörerna om att ett samarbete på EU- nivå bidrar med ett *mervärde* inom frågan. Om de däremot misslyckas med sin problemdefinition får detta konsekvenser för aktörernas vilja att samarbeta och implementera lagstiftningen. Precis som Rochefort och Cobb presenterade framställs ofta ett policyproblem som bestående av vissa utmärkande element och det är diskursen som avgör hur ett policyproblem uppfattas. I fallet CEAS presenteras policyproblemet dels som en fråga om europeisering och integration men också som en fråga om humanitära värderingar och solidaritet mellan medlemsländer och med asylsökande. Det är även viktigt att förstå det problemformuleringsprivilegium som kommissionen i det här fallet innehar, således rätten att initiera och definiera problemet till deras intresses (europeisk integration) fördel. Även om medlemsstaterna fortfarande är en stark, den starkaste, aktören inom policyprocessen på EU nivå så kvarstår de facto att lagförslag

---

<sup>130</sup> Hochschild Jennifer L, Cropper Porscha (2009). *Immigration Regimes and Schooling Regimes: Which Countries Promote Successful Immigrant Incorporation?*

<sup>131</sup> Hatton, Timothy J (2005) *European Asylum Policy*, National Institute Economic Review

alltid utformas av kommissionen. Utifrån ett problemdefinitions perspektiv kan CEAS sägas vara ett tydligt exempel på där problemdefinitionen varit helt avgörande för hur policyn mottagits, det är som nämnts en viktig balansgång kommissionen går mellan att få med sig alla medlemsländer och deras förmodade önskan att höja standarden inom asylprocessen. Problemet har tidigare definierats både som en fråga om ekonomi och säkerhetspolitik samtidigt som röster höjts för att policyn istället ska hanteras som en fråga om mänskliga rättigheter, vilken av dessa genrer CEAS motiverats utifrån har sedan varit avgörande för vilka länder och aktörer som stöttar alternativt förkastar förslaget.

Problemdefinitionen gör oss även uppmärksamma på de olika diskurser där CEAS växt fram, dels från kommissionens sida där CEAS växt fram i en diskurs karakteriserad av europeisering, viljan att harmonisera och synen på EU som en union inte bara i termer av samarbete utan som enad i värderingar. CEAS har även vuxit fram i ett Europa i ekonomisk kris där flyktingsituationen i många länder varit så pass ohållbar att insatser från europeisk nivå varit nödvändigt, EU:s inblandning i frågan blev då till en fråga om när snarare än om.

## 7.2 Danmark + Sverige + CEAS = Sant?

Fallen Sverige och Danmark exemplifierar hur olika det kan se ut inom unionen, trots att de är två länder som tillhör samma välfärdsregim och har samma geografiska läge i förhållande till Medelhavet (dit de största "migrationsströmmarna" kommer). Men vi kan även utläsa en avgörande likhet mellan länderna, nämligen deras positiva inställning till att samarbeta inom asylpolitiken på EU-nivå. Att ett EU-samarbete skulle medföra någon typ av mervärde är de således överens om, den största oenigheten mellan länderna är istället vad som borde vara samarbetets fokus. Det är också detta som är det mest intressanta med länderna och deras största bidrag till studien, hur de tydligt exemplifierar den motsättning som finns vid valet av prioriteringar. Som nämntes redan i introduktionen kommer aldrig medlemsstaterna, och inte heller kommissionen, att kunna motivera en generös flyktingpolitik utifrån löften om direkt ekonomisk vinning. Istället är asylpolitiken starkt präglad av moraliska och etiska övertygelser om solidaritet och humanitära värderingar, något som riskerar att leda till olika prioriteringar. Om kommissionen önskar göra asylpolitiken inom EU generösare krävs således en harmonisering av värderingarna inom unionen, en så kallad *community of*

*values*. Utöver detta kan den stora utmaningen för ett samarbete på EU- nivå, som Samantha Velluti (2013) uttrycker det, bara delvis förklaras av de institutionella och socioekonomiska skillnaderna mellan länderna, istället måste den starka kopplingen till nationell suveränitet tas hänsyn till för en djupgående förståelse för och förklaring av asylpolitiken. Asylpolitikens starka koppling till idéer om nationalstaten som primär aktör, suveränitet och nationellt territorium är fortfarande avgörande för medlemsländernas anpassning och vilja att samarbeta. Det är gränserna mellan länderna som skapar en flykting, således att gränser både skapar samhällen och stänger ute från samhället, det är detta som leder till skapandet av ett ”vi” och ett ”dem”, vilka ställs mot varandra och karakteriserar asylpolitikens utformning<sup>132</sup>.

Den danska regeringen förespråkade i rollen som ordförandeland 2012, som presenterats, ett EU- samarbete som bland annat borde kretsa kring att fastställa fler säkra tredjeländer. Att använda sig av säkra tredjeländer inom asylprocessen kan vara problematiskt då det omöjliggör för en person att få sitt asylärende prövat efter det individuella behovet och istället ses endast omständigheterna i ursprungslandet som skäl för skydd eller avvisning. Att avvisa folk på basis av om de kommer från ett land stämplat som säkert eller inte skulle också, som även den danska regeringen fastslår, leda till att ett större antal asylsökande kunde avvisas i grupp utan att den enskilda individen fick sitt ärende prövat. Danmarks önskan att öka antalet säkra tredjeländer är en del av det som Oakley benämnt som en *accelererande beslutsprocess* där konsekvensen kan bli att besluten är antingen inkluderande, med ett ökat antal beviljade ansökningar, eller exkluderande, med ett ökat antal avslag (mer troligt). Oakley uttrycker en oro för att den accelererande beslutsprocessen ska leda till att många av EU:s medlemsländer bryter mot regeln om *non-refoulement* och således skickar tillbaka människor till osäkra områden utan en ordentligt genomförd asylprocess. En asylprocess som utgår från vilka länder som är säkra tredjeländer och inte är också en del av detta då det kan leda till att beslutet blir godtyckligt snarare än övervägt efter en individuell prövning. Kommissionen nämner endast säkra tredjeländer som ett begrepp som kan behöva omprövas då det inte är tillräckligt harmoniserat och lägger ingen ytterligare värdering i huruvida det borde bli fler eller färre säkra tredjeländer.

Rädslan för att bli ”påtvungade” en mer liberal asylpolitik är tydlig inom Danske folkeparti, och genom den stora politiska påverkan de besitter får detta direkta

---

<sup>132</sup> Velluti 2013:6

konsekvenser för den danska ståndpunkten i EU. Danmark karaktäriseras av en i allmänhet restriktiv migrationspolitik där främlingsfientligheten har normaliserats i debatten sedan Danske folkepartis intåg i politiken. Fallet Danmark är ett exempel på ett land där CEAS skulle innebära en standardhöjning av deras mininivå för asyl vilket kan förklara varför de inte är en del av CEAS trots att de är positiva till samarbetet. Att Danmark är rädda för att EU- regleringar skulle innebära en liberalisering av deras politik står i raka motsats till den kritik kommissionen fått utstå för att politiken är för restriktiv. Detta väcker funderingar kring hur det kan finnas så pass skilda perspektiv på CEAS att den å ena sidan kritiseras för att inte vara tillräckligt generös eller omfattande och å andra sidan anses allt för liberal. Detta måste förstås och ses, som förklarats med Bacchis teori, inom den rådande kontexten där kommissionen vill åt andra hållet än vad Danmark hittills velat.

Sverige har valt andra fokusområden inom den gemensamma asylpolitiken och framhäver att det viktigaste är att öka EU:s sammanlagda kapacitet att ta emot och behandla asylansökningar. Sverige lyfter fram möjligheten att söka asyl som primär. Samtidigt är det, som nämnts, anmärkningsvärt att Sverige motiverar nödvändigheten av ansvarsfördelning inom unionen utifrån att hållbarheten av det svenska systemet annars kan ifrågasättas. Detta antyder att bristen på ansvarsfördelning inom unionen väcker frågor om huruvida det är Sverige som tar emot för många, istället för att ifrågasätta att andra tar emot för få. Samtidigt har migrationsminister Tobias Billström varit tydlig med att Sverige inte behöver ta emot färre utan andra behöver ta emot fler asylsökande<sup>133</sup>. Det kan förvisso uppfattas som motsägande, men inte otänkbart att Sverige både vill att andra EU- länder ska ta emot fler asylsökande samtidigt som de framhäver, eller hotar med, att om andra länder inte gör det, varför skulle Sverige?

## 8. Slutsats

### 8.1 Återkoppling till syfte och frågeställningar

I början av studien utlovades en beskrivning av CEAS och en fördjupad inblick i de komplexa relationer, dikotomier och dimensioner som hittills utgjort den gemensamma asylpolitiken. På flera ställen i studien kan vi se att stora delar av den i tidigare forskning presenterade problematiken lever kvar och karaktäriserar samarbetet inom

---

<sup>133</sup> Billström, Tobias 2013-06-20 *Fler än Sverige måste ta ansvar*



området. Studien utlovade även svar på ett antal frågeställningar som nu ska presenteras.

Svaret på den övergripande frågan om hur det gemensamma asylpaketet har motiverats kan sammanfattas med ett ord; harmonisering. Detta har i sin tur motiverats främst av att harmonisering leder till bättre villkor för de asylsökande, att möjligheten att söka asyl blir större samt att det ska vara lika stor chans att få skyddsstatus oavsett vilket EU-land en asylsökande tar sig till. Anledningen till att en harmonisering av asylpolitiken identifierats som nödvändig är att skyddet och de tillhandahållna rättigheterna för asylsökande inom vissa EU-länder är för lågt samt att möjligheten att ansöka om asyl generellt inom unionen måste öka. Dessa anledningar härleds vidare till de *”humanitära värderingar som delas av alla medlemsstater”* vilka, av kommissionen, anses möjliggöra för den gemensamma politiken. Vad vi kan se är det dock inte är så enkelt som att EU nu ger sig ut på ett enat uppdrag i syfte att förbättra livet för alla människor på flykt, i studien har vi istället kunna utläsa ett antal faktorer som problematiserar detta ädla uppdrag. Den främsta och tydligaste problematiken, eller motsättningen om en så vill, är den mellan viljan att harmonisera och viljan att öka EU:s sammanlagda kapacitet för flyktingmottagande samt öka standarden för asylsökande levnadsvillkor. Det är här fallet Danmark och Sverige har bidragit som mest genom att visa hur två medlemsländer trots sina likheter kan ha vitt skilda objektiva i vad som borde vara fokus för en europeisk asylpolitik. Sverige trycker på en ökad kapacitet, medan Danmark framhäver att ett samarbete borde fokusera på det praktiska och att öka antalet säkra tredjeländer för att minska antalet asylsökande i unionen (om ens ett EU-samarbete är nödvändigt överhuvudtaget). Utifrån fallet Sverige och Danmark kan vi således dra slutsatsen att det inte finns ett enhetligt tydligt mål med vad CEAS främsta prioritering borde varit. Svaret på den avgränsade frågan om Sverige och Danmark identifierat ett behov av ett gemensamt asylsystem blir således svagt jakande. Båda länderna är positiva till samarbete på europeiska nivån, dock framhäver de olika karaktärister av samarbetet som viktigast samtidigt som Danmark fortsatt har en mycket mer begränsad asylpolitik än Sverige och även i vissa aspekter ligger under EU:s standardiserade nivå.

En annan anledning till att behovet av en gemensam asylpolitik identifierats är den ojämna fördelningen av asylsökande inom unionen med konsekvensen att vissa länder med högt migrationstryck inte klarar av att tillhandahålla en rättvis och säker asylprocess. Att antalet asylsökande är ojämnt fördelade är problematiskt då det innebär

en påfrestning för den europeiska sammanhållningen, lösningen på detta är enligt kommissionen en ökad solidaritet mellan medlemsländerna i termer av ekonomisk fördelning av resurser till särskilt ”utsatta” områden samt att en klausul till Dublinförordningen ska göra det omöjligt att återsända asylsökande till EU- länder med ett för högt tryck på sin migrationspolitik eller som tillhandahåller för dåliga villkor för de asylsökande.

Som svar på vad det gemensamma asylpaketet syftar till kan vi fastslå att det övergripande och dominerande syftet studien identifierat är *harmonisering*. Det stora fokus kommissionen lägger vid harmonisering är genomgående i texterna och antyder att fokus för policyn ligger vid homogenisering snarare än innehåll. Detta understryks ytterligare av att kommissionen talar om EU som En aktör på den globala arenan och att EU som enhet inte lyckas nå upp till förväntningarna som ställs på hela unionen. Men utifrån studien kan vi också se hur problematiskt detta blir då asyl är tydligt sammankopplat med moraliska värderingar samtidigt som det inte kan sägas finnas några gemensamma sådana inom unionen. Precis som understrukits finns det självklara begrepp som samtliga medlemsländer torde vara överens om, men det asyl främst handlar om är hur dessa begrepp operationaliseras och används, således blir den avgörande frågan: hur mycket får ett generöst asylsystem kosta? Kommissionen hänvisar ett flertal gånger till hur CEAS bygger på de gemensamma värderingarna och unionens traditioner, det kan alltså antas att en avsaknad av dem samma skulle försvåra, för att inte säga omöjliggöra, för CEAS genomslagskraft. Avsaknaden av gemensamma värderingar plus att det är nationell lagstiftning som reglerar kvoten för hur många som ska beviljas asyl väcker frågor kring hur stor skillnad CEAS egentligen kommer att göra, oavsett syftet med policyn.

Tydligt kopplat till vad en policy syftar till är vilka de förväntade och önskvärda konsekvenserna av den samma är. En ökad harmonisering är en sådan effekt samtidigt som ökade tillhandahållna rättigheter och en ökad möjlighet att söka asyl inom hela unionen aktualiserats. Kommissionen framhäver också hur det medför ett mervärde att hantera frågan på EU- nivå, men som nämnts får vi aldrig glömma bort vilken typ av aktör kommissionen är och att de givet framhäver att det är positivt att hantera frågan om EU nivå. I termer av diskursiva, subjektifierande och levande effekter av en problemrepresentation blir den humanitära aspekten av CEAS påtaglig och de problematiska dimensioner CEAS innehåller när policyn studeras utifrån ett individ-

perspektiv. Att lägga allt för stort ansvar på den enskilda individen i termer av att endast de som av EU anses ha rätt att söka skydd ska få ta sig till EU- området är problematiskt då det förutsätter en tillgång till information som alla inte har.

Sammanfattningsvis kan vi således utläsa två huvudsakliga slutsatser:

- Det finns fortsatt en paradoxal relation mellan ökade rättigheter och ökad harmoniseringsgrad, viljan att öka tillhandahållna rättigheter verkar finnas där men viljan att harmonisera är starkare. Harmonisering blir därför det huvudsakliga syftet med CEAS då policyn är en del av europeiseringsprocessen.
- Kommissionen bygger stora delar av CEAS på ett påstått *community of values* vilket innebär att bristen på desamma riskerar att förminska effekterna av CEAS i praktiken. Hela asylpolitiken är beroende av att länderna är överens om vem som är flykting, vilka insatser den personen behöver samt vad som ska vara den gemensamma asylpolitikens prioriteringar. Detta i kombination med att allt som EU inte i detalj lagstiftat om är upp till medlemsländerna att själva hantera, riskerar att medföra att effekterna inte blir lika stora som förhoppningarna indikerar.

Huruvida CEAS är en del av Fästning Europa eller Världssamvetet Europa kan således sägas bero på vart en tittar. Att endast studera kommissionens presenterade dokument så som de framställs inger hopp och tro om förbättring för de asylsökande, det är därför det varit viktigt att studera dokumentet utifrån Bacchis WPR- perspektiv för att få en mer djupgående förståelse för problematiken. Det går inte att bara studera CEAS utan att studera EU:s tidigare handlande i frågan och de diskurser som omger policyområdet. Kommissionen har hittills inte fått utstå kritik främst från länder med mer restriktiva asylsystem (till exempel Danmark), även om det skulle kunna antas att det är för dem den största förändringen kommer vara. Tvärtom kommer kritiken primärt och nästan uteslutande från länder som Sverige, organisationer och NGO's som arbetar med mänskliga rättigheter. Denna observation antyder att CEAS inte främst kommer leda till en förhöjd standard, eller ens syftade till att göra det, utan snarare standardiserar en mininivå som för de flesta länder har liten eller ingen effekt. Fästning Europa är okänt och hårt kritiserat av goda anledningar och få kan säga att det inte finns ett behov av att öka de tillhandahållna rättigheterna för människor i nöd, oavsett om det handlar om tillgång till arbetsmarknad och skola, reglering av flyktingförvar eller att ingen

människa ska behöva riskera livet för att korsa medelhavet i sitt försök att ta sig till unionen. Som Wilbert Van Hövell (UNHCR) uttrycker det; *”det är viktigt att uppmuntra till likvärdighet mellan medlemsländerna, men alltid i relation till, inte på bekostnad av, nödvändiga lagförändringar”*<sup>134</sup>.

---

<sup>134</sup> Hövell, van Wilbert (2011) *The Goals of the Common European Asylum System*

## 9. Källförteckning

### Litteratur

- Bacchi, Carol (2009) *Analysing Policy: What's the Problem Represented to be?* Pearson Education Australia
- Berg, Linda och Spehar, Andrea (red) (2011) *EU och välfärdens Europa: familj, arbetsmarknad och migration*. Malmö, Liber förlag.
- Bjurwald, Lisa (2010) *Extremhögern i Europa*. FORES Policy Paper
- Bryman, Alan (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2a upplagan, Liber förlag, Malmö.
- Dansk institut for internationale studier (DIIS) (2008) *De danske forbehold over for den europæiske union – udviklingen siden 2000*, Gullanders Bogtrykkeri A/S, Skjern, Köpenhamn
- de la Porte, Caroline, Pochet, Philippe och Belgium, Graham Room (2001) *Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU*, Journal of European Social Policy 2001-11-01 no.11 s.291
- Deborah Rice – Beyond Welfare Regimes: From Empirical Typology to Conceptual Ideal types s.94
- Dery, David (1984) *Problem Definition in Policy Analysis*, University Press of Kansas
- Düvell, Franck och Jordan, Bill (2002) *Immigration, asylum and welfare: the European context*, Critical Social Policy 2002-08-01 no.22 s.498-
- Esaiasson, Peter, Giljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Wägnerud, Lena (2010) *Metodpraktikan- Konsten att studera samhälle, individ och marknad* Stockholm, Nordstedts Juridik AB
- Fairclough, Norman (2010) *Discourse and Social Change*. Polity press, Cambridge
- Fischer, Frank (2003) *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press
- Freedman, Jane (2008) *Women's Right to Asylum: Protecting the Rights of Female Asylum Seekers in Europe?* Human Rights Review December 2008, vol.9, n.4, s.413-433
- Green- Pedersen, Christoffer och Krogstrup, Jesper (2008) *Immigration as a political issue in Denmark and Sweden*, European Journal of Political Research 2008 no.47, s.610-634
- Guiraudon, Virgine (2000) *European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping*, Journal of Common Market Studies June 2000 vol.38, no.2, s.251-271.
- Gustafsson, Lars (1989) *Problemformuleringsprivilegiet*. Samhällsfilosofiska studier.

Norstedts förlag, Stockholm.

Guy, Peters och Hornbeek, John (2007) *The Problems of Policy Problems* i Eliadis, Pearl, Hill, Margaret och Howlett, Michael (red.) (2007) *Designing Government: From Instruments to Governance*. McGill- Queens University Press, Québec.

Hanberger, Anders (2001) *What is the Policy Problem? Methodological Challenges in Policy Evaluation*. Evaluation 2001, vol.7, no.1, s.45-62

Hansen, Peo (2010) *More Barbwire or More Immigration, or Both? EU migration Policy in the Nexus of Border Security Management and Neoliberal Economic Growth*, Journal of Diplomacy and International Relations Through Sovereign Borders: Population Migrations. Vol.11, no.1.

Hansen, Peo (2012) *I dynamiken mellan marknad och murar – EU:s migrationspolitik och den sociala sammanhållningen i Europa* i Bakardjieva Engelbrekt, Antonia, Oxelheim, Lars och Persson, Thomas (red.) (2012) *Europaperspektiv 2012: Arbetslöshet, migrationspolitik och nationalism – hot mot EU:s sammanhållning?* Santérus Förlag

Hochschild Jennifer L, Cropper Porscha (2009). *Immigration Regimes and Schooling Regimes: Which Countries Promote Successful Immigrant Incorporation?* Theory and Research in Education 2010 vol.8 issue.1 s.21-61.

Hövell, van Wilbert (2011) *The Goals of the Common European Asylum System* i Goudappel, Flora och Raulus, Helena (red) (2011) *The future of asylum in the European Union – Problems, proposals and human rights*. Asser Press, Haag.

Integrationsverket (2006) *Populism och främlingsmisstro – Sverige i Europa*. Integrationsverkets skriftserie VI.

Kaunert, Christian och Léonard, Sarah (2012) *The development of the EU asylum policy: venue- shopping in perspective*. Journal of European Public Policy 19:9.

Lavenex, Sandra (2001) *The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies*, Journal of Common Market Studies, December 2001, vol.39, no.5 s.851-874.

Matland, Richard E (1995) *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity – conflict Model of Policy Implementation*. Journal of Public Administration Research and Theory: J\_PART April 1995, vol 5. No 1, s. 145- 174.

Oakley, Sharon (2007) *Accelerated Procedure for Asylum in the European Union- Fairness versus Efficiency*, Sussex Migration Working Paper 2007-04, no.43

Pelling, Lisa (2010) *Migration och utveckling – målkonflikter och motsättningar i försöken att skapa en sammanhållen EU- politik* i Bakardjieva Engelbrekt, Antonia, Oxelheim, Lars och Persson, Thomas (red.) (2012) *Europaperspektiv 2012: Arbetslöshet, migrationspolitik och nationalism – hot mot EU:s sammanhållning?* Santérus Förlag

Ray C. Rist *Choosing the Right Policy Instrument at the Right Time: The contextual Challenges of Selection and Implementation* 2006:156f. i Bemelsmans, Videc, Marie-Louise, Rist, Ray C, Vedung, Evert (red.) (2006): *Carrots, Sticks and Sermons. Policy*

*Instruments and Their Evaluation*. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.

Rochefort, David och Cobb, Roger (1993) *Problem definition, Agenda Access and Policy choice*, Policy Studies Journal 1993, vol.21, no.1 s.56-71

Spehar, Andrea och Berg, Linda (2011) *Eu och välfärdens Europa, familj – arbetsmarknad – migration* Liber förlag, Malmö

Stone, Deborah (1988) *Policy Paradox and Political reason* Harper Collins, New York.

Thielemann, Eiko, (2008) Sweidsh Institute for European Policy Studies (Sieps) *The Future of the Common European Asylum System: In need of a More Comprehensive Burden- Sharing Approach*, European Policy Analysis 2008, no.1

United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR (2007) *Response to the European Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System*. UNHCR Regional Representation, Brussels.

Velluti, Samantha (2013) *Reforming the Common European Asylum System – Legislative developments and judicial activism of the European Courts*. Springer-Verlag Berlin And Heidelberg, Tyskland.

Wadensjö, Eskil (2012) *Nationell migrations-, arbetsmarknads-, och socialpolitik som utmaning för den europeiska sammanhållningen* i Bakardjjeva Engelbrekt, Antonia, Oxelheim, Lars och Persson, Thomas (red.) (2012) *Europaperspektiv 2012: Arbetslöshet, migrationspolitik och nationalism – hot mot EU:s sammanhållning?* Santérus Förlag

## Internetkällor

Amnesty International *Flyktingar och migranter* Hämtad 2013-10-11 från <http://www.amnesty.se/vad-gor-vi/flyktingar-och-migranter/>

Billström, Tobias 2013-06-20 *Fler än Sverige måste ta ansvar* Expressen Debatt Hämtad från <http://www.expressen.se/debatt/flu-an-sverige-maste-ta-ansvar/>

Bjerregaard, Ritt 2012-03-02 *Lad os få afskaffet EU-forbeholdene*, Politiken Debat, Hämtad 2013-09-30 från <http://politiken.dk/debat/profiler/ritt/ECE1557333/lad-os-faa-afskaffet-eu-forbeholdene/>

Borchardt, Kalus- Dieter (1995) *European Integration: The origins and growth of the European Union*. EU- kommissionen - Broschyr. Hämtad 2013-10-30 från <http://aei.pitt.edu/13514/>

Bødskov, Morten 2011-10-27 *Tiden er løbet fra retsforbeholdet* Politiken Debat Hämtad 2013-09-30 från <http://politiken.dk/debat/ECE1432921/tiden-er-loebet-fra-retsforbeholdet/>

Calvo, Dolores *What is the problem of gender? Mainstreamin Gender in Migration and Development Policies in the European Union*, Göteborg Studies in Sociologi No

51, Department of Sociology and Work Science, University of Gothenburg. Hämtad 2013-12-20 från <http://jamda.ub.gu.se/bitstream/1/698/1/calvo.pdf>

Dagens Nyheter 2006-02-02 *Skuggor över Danmarks flyktingpolitik*. Hämtad 2013-11-03 från <http://www.dn.se/nyheter/varlden/skuggor-over-danmarks-flyktingpolitik/>

Dansk Folkeparti *Bevar de danske forbehold*, Hämtad 2013-09-29 från [http://www.danskfolkeparti.eu/Bevar\\_forbeholdene.asp](http://www.danskfolkeparti.eu/Bevar_forbeholdene.asp)

European Commission, Home Affairs. 2013-06-12 Factsheet: *A Common European Asylum System* Hämtad 2013-09-10 från [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_en.pdf)

Europeiska kommissionen, Cecilia Malmström 2013-06-12 *EU lägger gemensamt asylsystem på plats* Hämtad 2013-09-10 från [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/malmstrom/news/archives/2013/06/20130612\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/news/archives/2013/06/20130612_sv.htm)

Europeiska kommissionen, Cecilia Malmström 2013-09-13 *Asyldiskussioner i Tampere*. Hämtad 2013-09-15 från <http://ceciliamalmstrom.wordpress.com/tag/europeiskt-asylsystem/>

Europeiska kommissionen, Cecilia Malmström 2011-06-01 *Mot en gemensam asylpolitik*. Hämtad 2013-10-01

Europeiska kommissionen *Frågor och svar om EU*. Hämtad 2013-10-17 från [http://ec.europa.eu/sverige/eu\\_facts/faq/index\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/sverige/eu_facts/faq/index_sv.htm)

Europeiska kommissionen 2010-09-04 *Ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa*. Hämtad 2013-10-10 från [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0022\\_sv.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0022_sv.htm)

Europeiska Kommissionen 2011-11-17 *Sverige i EU*, Hämtad 2013-10-14 från [http://ec.europa.eu/sverige/eu\\_facts/sweden\\_in\\_eu/index\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/sverige/eu_facts/sweden_in_eu/index_sv.htm)

Europeiska Unionen 2010-09-04 *Sammanfattning av EU-lagstiftning: Ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa*. Hämtad 2013-11-26 från [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0022\\_sv.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0022_sv.htm)

EU-upplysningen 2013-09-23 *EU på väg mot en gemensam asyl- och invandringspolitik*. Hämtad 2013-10-03 från <http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Vad-EU-gor/Asyl-och-invandring/>

Eurostat News release 2013-03-22. *Asylum in the EU27- the number of asylum applicants registered in the EU27 rose to more than 330 000 in 2012*. No. 48/2013 Hämtad 2013-10-01 från [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-22032013-BP/EN/3-22032013-BP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-22032013-BP/EN/3-22032013-BP-EN.PDF)

Eurostat (2012) *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012*. Hämtad 2013-09-17 från [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication)



?p\_product\_code=KS-QA-12-012

Folketinget *Protokol (nr.22) om Danmarks stilling* Hämtad 2013-11-18 från <http://www.euo.dk/dokumenter/traktat/protokoller/22/>

Folketinget *Danmark og EU* Hämtad 2013-10-10 från <http://www.ft.dk/demokrati/partier/partiernespolitik/detmenerpartierneom/eu/danmark%20og%20eu.aspx>

Folketinget 2011-05-15 *Det mener Dansk Folkeparti om:* Hämtad 2013-09-29 från <http://www.ft.dk/Demokrati/Partier/partiernesPolitik/detMenerPartierneOm/EU/Danmark%20og%20EU.aspx?party=0>

Göteborgs posten 2013-10-03 *Över 130 döda i flyktingkatastrofen* Hämtad 2013-10-05 från <http://www.gp.se/nyheter/varlden/1.2090019-over-130-doda-i-flyktingkatastrofen>

Hatton, Timothy J (2005) *European Asylum Policy*, National Institute Economic Review, Hämtad 2013-12-10 från <http://ner.sagepub.com/content/194/1/106>

Human Rights Watch, *World Report 2013 – European Union*. Hämtad 2013-11-10 från <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/european-union>

Jyllands- Posten, Politik 2013-09-15 *Df vil skærme Danmark med to nye EU-forbehold* Hämtad 2013-10-01 från <http://jyllands-posten.dk/politik/ECE595530/df-vil-skaerme-danmark-med-to-nye-eu-forbehold/>

Kristeligt Dagblad 2013-10-12 *Dansk Folkepartis paradoksale magt over EU-politikken*. Hämtad 2013-11-02 från <http://www.kristeligt-dagblad.dk/artikel/529031:Politisk-analyse--Dansk-Folkepartis-paradoksale-magt-over-EU-politikken>

Lund, Kenneth 2013-09-15 *DF kræver grænseafstemning og nyt EU-forbehold* Hämtad 2013-10-01 från <http://politiken.dk/indland/politik/ECE2077109/df-kræver-grænseafstemning-og-nyt-eu-forbehold/>

Migrationsverket *Den svenska flyktingkvoten*, Hämtad 2013- 09- 13 från <http://www.migrationsverket.se/info/495.html>

Politiken Leder 2013-10-28 *Europa skal samarbejde om fordeling af flygtninge*, Hämtad 2013-11-01 från <http://politiken.dk/debat/ledere/ECE2115043/europas-samarbejde-om-fordeling-af-flygtninge/>

Skaarup, Peter 2002-06-05 *Forbeholdene er geniale*, Hämtad 2013-09-29 från [http://www.danskfolkeparti.dk/Peter\\_Skaarup\\_Forbeholdene\\_er\\_geniale](http://www.danskfolkeparti.dk/Peter_Skaarup_Forbeholdene_er_geniale)

## Dokumentation

Europaudvalget Rådsmøde 3207 2012-11-22 Hämtad från <http://www.ft.dk/samling/20121/raadsmoede/537173/bilag/3/1196785.pdf> samt Rådsmøde 3185 2012-09-20 Hämtas från

<http://www.euo.dk/upload/application/pdf/7fea1187/318501.pdf?download=1>

Regeringen (Danmark) (2002) *En ny udlændingepolitik* 2002-01-17 Hämtas från <http://www.statensnet.dk/pligtarkiv/fremvis.pl?vaerkid=17759&reprid=0&iarkiv=1>

Regeringskansliet, Justitiedepartementet (a) 2007-07-24 *Faktapromemoria Grönboken om asyl* Hämtas från [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/EU/Fakta-PM-om-EU-forslag/Gronboken-om-asyl\\_GU06FPM107/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/EU/Fakta-PM-om-EU-forslag/Gronboken-om-asyl_GU06FPM107/)

Regeringskansliet, Justitiedepartementet (b) 2007-10-16 *Svensk migrations- och asylpolitik* Hämtad 2013-09-05 från <http://www.regeringen.se/sb/d/9685>

Regeringskansliet, Justitiedepartementet, Enheten för migration och asylpolitik 2012-02-27 Rådspromemoria om ett gemensamt europeiskt asylsystem 8-9e mars 2012. Hämtas från [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Dokument/Bilaga-till-EU-namndens-sammantrade/\\_GZ0N2A5A50/?text=true](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Dokument/Bilaga-till-EU-namndens-sammantrade/_GZ0N2A5A50/?text=true)

KOM(2007) 301. *Grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet* Hämtas från [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sv/com/2007/com2007\\_0301sv01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sv/com/2007/com2007_0301sv01.pdf)

KOM(2008) 360. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. *Strategisk plan för asylpolitiken ett integrerat grepp på skyddsfrågor över hela EU*. Hämtas från [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/EU/EU-forslag/Meddelande-fran-kommissionen-t\\_GWB6360/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/EU/EU-forslag/Meddelande-fran-kommissionen-t_GWB6360/)

KOM(2008) 359. Kommissionen (2008b) Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén. *En gemensam invandringspolitik för Europa: principer, åtgärder och verktyg.*, Bryssel Hämtas från <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:SV:PDF>

Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration 2007-08-30 Hämtad från [http://www.ft.dk/samling/20071/kommissionsforslag/kom\(2007\)0301/bilag/5/396023.pdf](http://www.ft.dk/samling/20071/kommissionsforslag/kom(2007)0301/bilag/5/396023.pdf)

Socialförsäkringsutskottet (2007) *Utlåtande om Grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet* Hämtas från [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Gronbok-om-det-framtida-gemens\\_GU01SfU13/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Gronbok-om-det-framtida-gemens_GU01SfU13/)

Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik 2008-12-18 *Grundnotat vedrørende Kommissionens meddelelse om en strategisk plan på asylområdet om en integreret tilgang til beskyttelse i EU (KOM(2008) 360 endelig)*. Hämtas från <http://www.ft.dk/sam>