

Varför överlåter medlemsstaterna makt åt EU?

- En fallstudie om utvecklandet av en gemensam asyl- och flyktingpolitik inom EU.

Abstract

Title: Why do the European member states surrender their power to the European Union?
- A case study about the development of a common asylum- and refugee policy.

Authors: Melinda Christiansson Wahlqvist and Jenny Sundberg

The aim of this study is to explain the paradox of the memberstates willingness to surrender power of important issues such as asylum and refugee policy and therefore partly abandon its sovereignty. We also discuss the relation between internationalization, regionalization and globalization since these processes form the context in which our research problem is found. A case study is used as a method in this paper.

In our quest for answers we use a theory of internationalization that we place in its context by primarily discussing the relation between globalization and regionalization. The theory is used as an explanatory force and to give it a concrete form we operationalised its three processes; internationalization of problems, internationalization of the societies and internationalization of the descisionmaking.

The result of the case study shows that the increase in asylumseekers leads to a higher risk of negative competition wich give rise to the memberstates need to coordinate their politics.

We found that when societies and problems are being internationalized, the state finds it difficult to resolve problems on their own and this leads to the internationalization of the dedescisionmaking. The internationalization of the decision-making process is therefore natural, which in this case means the decisions are taken by the EU rather than by the member states.

Keywords: EU, asylum and refugee policy, internationalization, negative competition, an increase in asylumseekers.

Innehåll

1. Inledning	1
Inledning	1
Syfte och frågeställningar	3
Definitioner av centrala begrepp	5
Metod	7
Material	11
Tidigare forskning	12
2. Teori.....	15
Inledande diskussion.....	15
Internationalisering	17
Teoridiskussion.....	19
Operationalisering av teorierna	22
3. Undersökning och analys	23
Framväxten av en gemensam flykting- och asylpolitik inom EU	23
Internationalisering	27
Sammanfattning av analys	33
4. Diskussion och svar på frågeställning.....	35
Diskussion av analys.....	35
Svar på frågeställning	37
Slutsatsdiskussion.....	37
Förslag till fortsatt forskning.....	39
Litteraturförteckning	40
Bilaga 1.....	42
Tabell över asylansökningar mottagna inom EU under perioden 1980-1984.....	42
Bilaga 2.....	43
Tabell över asylansökningar mottagna inom EU under perioden 2000-2004.....	43
Bilaga 3.....	44
Tabell över asylansökningar mottagna inom Europa under perioden 2000-2002.....	44

1. Inledning

I detta inledande kapitel beskriver vi bakgrunden till studien och introducerar läsaren till problematiken kring det ämne som kommer att behandlas. Sedan fortsätter kapitlet med uppsatsens syfte, frågeställningar, definitioner, metod, material, samt tidigare forskning.

Inledning

Globaliseringen och internationaliseringen förändrar utsikterna för världens befolkning på gott och ont, förändringarna sker allt snabbare. Världens hörn tycks närma sig varandra och samtidigt som gränserna öppnas för vissa av världens befolkningar stängs andra ute.

I världen finns idag ungefär 25 miljoner människor på flykt undan krig, förföljelse, naturkatastrofer och fattigdom.¹ De flesta söker sig till kringliggande länder för skydd men en betydande del, ca 25 %, söker sig till Europa.² Förutsättningarna för asylsökande och flyktingar har förändrats, med globaliseringen sker även en ökad regionalisering då geografiska områden som Europa drar åt gränserna och delvis försvårar för människor att komma in.

I modern tid talas det om att det har varit tre olika skeden i flyktingfrågan.³ Det första ägde rum efter andra världskriget, den andra perioden började under det tidiga 1970-talet och det tredje skedet befinner vi oss i nu. Under hela denna tidsperiod har synen på flyktingar förändrats drastiskt från den första perioden då de sågs som ett positivt tillskott vid uppbyggandet av välfärdssamhället till mitten av den andra perioden då flyktingarna, som en följd av en ekonomisk recession, blev en belastning på samhället där arbetslösheten var hög. Flyktingfrågan och immigration infogades under denna period på den sociala och politiska arenan som ett problem. Från att ha varit något som man inte hade behov av att diskutera var nu flyktingfrågan en viktig fråga. Under det tredje skedet blev flyktingfrågan en del av det nya säkerhetstänkandet och sågs som ett ännu större politiskt problem. Immigration blev starkt förknippat med begrepp som brottslighet, terrorism och smuggling inom politiken och i medierna skapades en känsla av ”vi och dom” som förmedlades ut till människorna i samhället. I samband med förändringarna i det politiska klimatet gällande denna fråga började en debatt om en eventuell gemensam flyktingpolitik ta form inom EU.

¹ <http://www.migrationsverket.se/swedish/asyl/asylflykt.html>

² Lahav, Gallya: Immigration and politics in the new Europe, s. 1

³ a. a. s. 29

Redan under 1980-talet påbörjades samarbetet mellan medlemsländerna i Europeiska Unionen kring frågor som rörde asyl- och invandringsfrågor. Sedan dess har detta samarbete utvecklats genom avtal, förordningar och konventioner. 1999 enades Europeiska rådet om att EU-länderna skulle initiera en gemensam asyl- och migrationspolitik och samma år flyttades asyl- och invandringspolitiken från EU: s tredje pelare till den överstatliga första pelaren. Detta innebär att beslut i framtiden kan komma att fattas utan samtliga medlemsländers godkännande.

Det är inte så att EU: s medlemsländer helt har släppt kontrollen över sin flykting- och asylpolitik däremot så har samarbetet utökats. Det man i grund och botten har bestämt om är miniminormer för flyktingmottagande och asylprocesser.⁴ Dessutom så går processen att skapa en utökad, gemensam politik i dessa frågor långsamt fram, mestadels på grund av att så många beslut i dessa frågor fortfarande måste tas med enhällighet. Detta innebär ju en möjlighet för stater som vill motsätta sig ett ökat samarbete möjlighet att göra detta. Enligt Amsterdamfördraget skall man övergå till att ta beslut med kvalificerad majoritet, detta återstår att se om det verkligen genomförs. Beslutsgången är som sådan att först lägger Kommissionen fram ett lagförslag som parlamentet sedan uttalar sig om, Rådet beslutar själv eller tillsammans med parlamentet i frågan och sedan tyder domstolen reglerna och fördragen.⁵

Det bör nämnas att i de beslut som skall tas, i den överstatliga organisationen och i institutionerna så medverkar ju representanter från medlemsländerna. Dessa har med andra ord en möjlighet att påverka besluten i detta område även om deras möjlighet att påverka minskar när besluten tas med kvalificerad majoritet. Beslut som inte längre kräver enhällighet utan kvalificerad majoritet innebär att medlemsländer riskerar att bli marginaliserade i den mening att de kan tvingas att underordna sig beslut som de är emot. Medlemsländerna skulle i princip kunna påverka och pressa andra medlemsländer att stödja deras linje för att få ett beslut som går i linje med det medlemslandet vill men detta är inget som vidare kommer att utredas i denna uppsats.

Beslutsfattandet inom Europa har under de senaste decennierna genomgått stora förändringar. I takt med att EU utvecklas mot att bli ett fullbordat politiskt, militärt och ekonomiskt samarbete så placeras allt fler politiska områden under EU: s första pelare, den överstatliga.

⁴ Andersson, Hans. E: Flyktingpolitiken i framtidens EU, s. 9

⁵ Tallberg Jonas: EU: s politiska system, s. 65

Detta innebär att medlemsländerna ej längre kan besluta i alla frågor som rör nationella intressen. Den överlåtelse av makt som sker ser vi som permanent snarare än som en tillfällig delegering i denna uppsats och detta av främst två skäl. Det första skälet är att efter att asyl – och flyktingpolitiken har förts in under den första pelaren så innebär det att all lagstiftning inom området gäller framför de nationella lagarna. Det andra skälet bygger på att även om de enskilda staterna har möjlighet att dra sig ur de avtal som de har ratificerat så är det långt ifrån troligt att detta skulle inträffa. Detta då staterna för det första själva har bidragit till att utveckla avtalen och för det andra kan staterna genom ett sådant agerande riskera att förlora inflytande.

Huvudproblemet som behandlas i denna uppsats är alltså varför medlemsländerna överför makt till en överstatlig organisation där de riskerar att marginaliseras.

Det statsvetenskapligt intressanta och paradoxala i detta är att nationalstaten överlåter makt till institutioner där nationalstaten inte helt självständigt kan bestämma över sig själv, där överstatliga institutioner får en ökad makt i sådana viktiga frågor som flykting- och asylopolitiken utgör. Samtidigt som staterna värnar om sin självständighet och sin suveränitet har den pågående internationaliseringen inneburit att det blivit nästintill omöjligt att lösa alla problem och frågor på nationell nivå. Detta då problemen i takt med den pågående globaliseringen inte längre är nationella och därmed kräver mellanstatliga lösningar. Det statsvetenskapligt relevanta och intressanta är varför medlemsländerna i EU lämnar makt åt överstatliga institutioner som EU och det är mot denna bakgrund och i detta statsvetenskapliga spänningsfält som vår frågeställning växer fram.

Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att, med utgångspunkt i den valda teorin, finna möjliga orsaker och förklaringar till varför stater samarbetar på överstatliga nivåer. För att göra syftet mer konkret har vi valt att använda oss av EU:s gemensamma flyktingpolitik som ett exempel på när stater samarbetar överstatligt och med hjälp av den valda teoretiska ansatsen skall vi undersöka det paradoxala med att nationalstaten överlåter allt mer makt att besluta i viktiga områden åt andra organ än sig självt samtidigt som man åberopar sin egen suveränitet.

För att uppfylla uppsatsens syfte blir vår frågeställning följande:

1. Varför överlåter EU: s medlemsländer makt åt EU att utveckla en gemensam flyktingpolitik?

Denna frågeställning innehåller en del begrepp vilket kan göra den föremål för en diskussion. Av denna anledning finner vi det lämpligt att förklara frågeställningen så att de eventuella tvivlen om våra intentioner kan avföras. Att medlemsländerna överlåter makt skall i denna uppsats tolkas som att de arbetar fram och ratificerar avtal som sedan, genom att avtalen har kommit att ligga under EU: s första pelare, verkar bindande för staterna genom lagstiftning. Maktöverlåtandet blir således av permanent karaktär. Med gemensam flyktingpolitik menas i detta avseende de avtal som reglerar detta politikområde och som påverkar staternas förfarande i de olika processer som flyktingpolitiken kännetecknas av, exempelvis mottagande av asylsökande, och grunder för beviljande av uppehållstillstånd.

EU är en institution som initialt skapades av några av dagens medlemsländer. Redan år 1952 lades grunden för det som skulle komma att kallas den Europeiska unionen då den Europeiska kol- och stålgemenskapen bildades. Syftet med denna gemenskap var att, genom samarbete och ömsesidigt beroende mellan länderna, undvika att fler krig skulle utbryta i det redan hårt drabbade Europa. Det samarbete som inledningsvis omfattade sex västeuropeiska länder har i dagsläget vuxit till att omfatta 25 europeiska länder och EU är på väg mot att bli en formell politisk och ekonomisk union. I uppsatsen ses EU som en institution skapad av medlemsländerna där medlemsländerna tillsammans har utvecklat den gemensamma asyl- och flyktingpolitiken och idag har inflytande att i viss mån påverka vad som sker. Att vi inte tillskriver medlemsländerna ett större inflytande i denna uppsats har sin grund i att asyl- och flyktingpolitiken i och med Amsterdamfördraget ligger under den första pelaren och beslutsfattandet kring detta sker via kvalificerad majoritet. Därmed riskerar vissa länder att marginaliseras och dess möjlighet till påverkan blir till följd därav inte fullständig.

Det skulle vara svårt att skildra och placera frågeställningen ur dess kontext utan att lägga vikt vid centrala begrepp så som regionalisering och globalisering. Vi har därför valt att inleda analysen med en diskussion av dessa begrepp för att sedan, med diskussionen som utgångspunkt, övergå till analysen där frågeställningen med internationaliseringen som teori analyseras mot bakgrund av empirin. Fokuset i uppsatsen kommer dock att ligga vid frågeställningen då den skildrar det statsvetenskapligt relevanta i undersökningen, det vill säga motsägelsen i staternas överlåtande av makt.

Definitioner av centrala begrepp

I denna undersökning kommer begreppet *asyl- och flyktingpolitik* att innefattas av den politik som förs med avseende på asylsökande och människor som är i behov av internationellt skydd.⁶

En rättslig definition av begreppet *flykting* ges av Genève-konventionen som reglerar och definierar flyktingbegreppet enligt följande:

Med flykting avses i denna lag en utlänning som befinner sig utanför det land, som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Vad som nu har sagts gäller oberoende av om förföljelsen utgår från landets myndigheter eller dessa inte kan antas bereda trygghet mot förföljelse från enskilda. Som flykting skall även anses den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.⁷

Genève-konventioner omfattar därmed inte de personer som drabbats eller riskerar att drabbas av exempelvis inbördeskrig och svältkatastrofer. Dessa människor kan dock ges asyl men då på andra grunder än som flykting. Andra orsaker att bevilja asyl är om personer anses ”skyddsbehövande”. Med detta ”anses personer som lämnat sitt hemland och har starka skäl att vara rädd för till exempel dödsstraff eller tortyr, behöver skydd på grund av krig eller miljökatastrof i sitt hemland eller är rädd att bli förföljd på grund av sitt kön eller sin homosexualitet.”⁸ Ytterligare orsak att få asyl i Sverige kan vara att det anses finnas starka humanitära skäl. Detta kan vara livshotande sjukdom som personen inte kan få vård för i sitt hemland mm. Utöver detta finns så kallade kvotflyktingar, dessa presenteras av UNHCR och består av personer som är i behov av internationellt beskydd vars möjligheter helt är uttömda. Genève-konventionen ligger till grund för EU:s flyktingpolitik och det problematiska med denna definition bör därför nämnas. Av de personer som i Sverige under år 2002 beviljades asyl så var endast 5.5 % på grund av att de ansågs som flyktingar enligt Genève-konventionen.⁹ De resterande fick asyl på grund av någon av ovanstående orsaker.

⁶ Andersson, Hans. E: Flyktingpolitiken i framtidens EU, s. 15

⁷ <http://www.migrationsverket.se>

⁸ <http://www.migrationsverket.se>

⁹ Andersson, Hans. E: Flyktingpolitiken i framtidens EU, s. 17

Begreppet *asyl* definieras här som uppehållstillstånd som kan ges människor som enligt Genève-konventionens ses som flyktingar.¹⁰

Asylsökande definieras i uppsatsen som de människor som söker asyl/uppehållstillstånd eftersom de är i behov av internationellt beskydd.¹¹

Den *regionaliseringsprocess* som används i uppsatsen definieras även som ”Nyregionalism”. Detta innebär en integrationsprocess där både ekonomiska, politiska, sociala och kulturella aspekter finns med. Nyregionalismens mål är att skapa en regional sammanhållning och identitet, där staterna inte längre är de enda aktörerna. Utan även organisationer, institutioner och rörelser ses som viktiga aktörer.¹²

Internationalisering är den processteori som denna uppsats koncentreras kring och definieras i uppsatsen som en förändringsprocess, varunder någonting blir mer internationellt än förr. Internationaliseringen sker i tre olika aspekter, de politiska problemen, det samhälle som de politiska besluten avser och det sätt varpå de politiska besluten fattas.¹³

Globalisering definieras i uppsatsen som en process där en homogenisering av världen har skett och inneburit ett ökat beroende och samarbete i fråga om bland annat ekologi, ekonomi, politik och kultur.¹⁴

Suveränitet kan definieras som ”det som kännetecknar en konstitutionellt oberoende stat, när den erkänns och respekteras som självständig av andra stater.”¹⁵

¹⁰ Andersson, Hans. E: Flyktingpolitiken i framtidens EU, s. 16

¹¹ a.a. s. 16

¹² Hettne, Björn: National perspectives on the new regionalism in the south, s. xix

¹³ Goldmann, Kjell: Politikens internationalisering, s. 17

¹⁴ Scholte, Jan Aart: The Globalization of world politics, s. 14

¹⁵ Statsvetenskapligt lexikon, s. 266

Metod

Vi ämnar med denna undersökning hitta möjliga orsaker och förklaringar till varför EU: s medlemsstater samarbetar på överstatliga nivåer i flykting- och asylfrågan med internationaliseringsteorin som grund. Undersökningen utgår ifrån att överstatliga samarbeten i slutändan innebär att nationalstaten riskerar att förlora mer eller mindre makt över viktiga eller mindre viktiga beslutsområden.

För att konkretisera undersökningen har vi valt att använda EU: s flyktingpolitik som ett område där det sker ett överstatligt samarbete mellan medlemsländerna. Detta är ett viktigt grundläggande politiskt område för nationalstaten. EU: s flyktingpolitik har utvecklats, och utvecklas fortfarande, och är viktig och relevant då den i stor utsträckning påverkar nationalstatens suveränitet. Medlemsländernas flykting- och asylpolitik ser mycket olika ut och den gemensamma flykting- och asylpolitiken kan ses som ett försök att minska dessa skillnader mellan medlemsländerna. Att flyktingpolitiken uppvisar stora variationer mellan medlemsländerna borde rimligtvis även innebära att synen på en gemensam politik i dessa frågor ser annorlunda ut vilket kan påverka motivet bakom staternas överlämnande av makt. Detta är vi medvetna om och kommer att ta hänsyn till i undersökningen och analysen.

En stats suveränitet bygger delvis på att den har kontroll över sitt territorium och då även över vem som befinner sig på detta territorium. Därmed är kontrollen över flyktingpolitiken, och då EU: s gemensamma flyktingpolitik i hög grad intressant. Suveräniteten baseras inte endast på huruvida en stat har kontroll över vad som sker innanför dess gränser, inte heller behöver suveräniteten vara helt oinskränkt för att en stat skall ses som oberoende och självständig.¹⁶ Däremot så väcks funderingar kring hur mycket makt en stat kan lämna ifrån sig till en överstatlig institution utan att suveräniteten i och med detta tar skada. Kan en stat lämna över makten att bestämma över vem som får befinna sig på statens territorium utan att avstå från för mycket av sin suveränitet? Uppsatsens undersökning koncentreras därmed på att hitta möjliga förklaringar till att stater samarbetar på överstatliga nivåer inom flyktingpolitiken trots att de, genom detta samarbete, i slutändan riskerar att förlora en del av sin suveränitet. Huruvida det pågår en internationalisering och globalisering är inget som kommer att utredas i denna uppsats, snarare utgår vi från att detta har pågått och fortfarande pågår samt att detta påverkar staternas valmöjligheter och förhållande till andra stater.

¹⁶ Statsvetenskapligt lexikon, s. 266

För att kunna besvara vår frågeställning och uppfylla uppsatsens syfte har vi således gjort en fallstudie där de bakomliggande orsakerna till den gemensamma flyktingpolitiken inom EU undersöks och där teorin om internationaliseringsprocessen testas. Vi har för avsikt att göra en förklarande uppsats, vilket går i linje med frågeställningens karaktär, där den gemensamma flyktingpolitiken inom EU undersöks som ett led i att uppfylla uppsatsens syfte. Dels kommer vi utifrån den valda teorin att undersöka varför staterna överlåter makt till EU i den aktuella frågan och därmed riskerar att förlora en del av sitt självbestämmande och dels har vi ambitionen att placera processen vari överlåtandet sker utifrån den kontext som den återfinns i och som globaliseringen och regionaliseringen bildar. Då uppsatsen har teorin som grund då olika förklaringar till vårt problem skall presenteras så blir det övergripande syftet teoretiskt och det empiriska syftet blir med detta sekundärt. I undersökningen används förändringsfaktorer som den oberoende variabeln, alltså den variabel som påverkar själva utfallet, dessa förändringsfaktorer blir de begrepp som teorin utmärks av och som vi operationaliserar för att kunna undersöka, det vill säga samhällsinternationalisering, probleminternationalisering samt beslutsinternationalisering. Den beroende variabeln, som blir påverkad av förändringsfaktorerna blir då skälet till att staterna väljer att lämna ifrån sig makt.

Ett fokus kommer att ligga på analysen och den efterföljande diskussionen där vi diskuterar kring det konkreta och abstrakta som bland annat globaliseringen och regionaliseringen utgör av i studiet kring detta ämne.

Vi ämnar inte ha en tolkande ansats som utgångspunkt då uppsatsens utformning inte gör denna metod användbar. Då vår undersökning äger rum inom ett avgränsat område och kräver ett helhetsperspektiv för att ge svar på vår frågeställning så faller det sig naturligt att använda sig av fallstudie som metod. Valet av fallstudie som metod grundar sig dock på flera faktorer. Dels är fallstudien som metod väl lämpad för den frågeställning som ska besvaras och dels kan den appliceras på såväl kvantitativa som kvalitativa undersökningar vilket passar väl till undersökningen.¹⁷ Detta då vi använder oss av statistik för att peka på skillnader mellan antalet mottagna flyktingar inom EU under perioden 1980-2004. Fallstudier lämpar sig väl för undersökningar och studier som ämnar förklara de samband som finns i världen och som är för komplexa för att använda sig av survey undersökningar och experiment. Denna metod är

¹⁷ Yin, Robert K: Case Study Research, s. 14

även bra då man ämnar beskriva ingripanden och det sammanhang som ingripandet sker i eller då man har för avsikt att illustrera något som sker under en utveckling.¹⁸

Att utifrån denna undersökning generalisera resultaten till andra regioner kan te sig svårt då det finns få regioner som har ett lika utvecklat och integrerat politiskt och ekonomiskt samarbete som EU. Avsikten med undersökningen blir därmed inte att möjliggöra generaliseringar av resultaten till andra områden vilket valet av fallstudie som metod understyrker. Fallstudier används ofta för att undersöka unika fall och är i dessa fall inte lämpliga för generaliseringar. Dock finns det situationer då fallstudien medger en generalisering. En sådan generalisering kallas för analytisk generalisering och innebär att man generaliserar fallstudien till andra teoretiska påståenden med syftet att generalisera och utöka teorin.¹⁹ Trots kritiken mot fallstudie som metod med avseende på generalisering anser vi ändå att uppsatsen har en vetenskaplig tyngd dels med stöd i den tillrättavisning av kritiken som ges ovan och dels då den teori som tillämpas är generaliserbar. Teorin beskriver ett fenomen som inte är geografiskt avgränsat till Europa, även om vi i denna undersökning fokuserar på Europa som ett avgränsat område, och därför blir teorin lämplig att använda i studier som rör andra regionala områden, själva fenomenet i sig eller övriga politiska områden. Därmed kan undersökningen generaliseras till andra områden än asyl- och flyktingpolitiken.

Det finns förmodligen troliga orsaker och förklaringar till överlämnandet av makt som inte uttryckligen bearbetas i den valda teorin och som skulle kunna undersökas i denna uppsats, exempelvis sociala eller ekonomiska skäl. Vi menar dock att den valda teorin har en styrka i dess bredd och i och med detta har ett starkt förklaringsvärde. Även om den inte uttryckligt beskriver olika orsaker så finns det ändå utrymme för dem i teorins olika delar och med en operationalisering kan man konkretisera teorin.

Ontologi är en position utifrån vilken forskares inriktning mot deras subjekt formas.²⁰ Dessa positioner avgör, eller bidrar till att avgöra, vilket tillvägagångssätt forskaren använder sig av när det gäller val av teori och metod. Ontologi innebär den förståelse man har om verkligheten. Den ontologiska utgångspunkten vi har är att det inte finns någon objektiv verklighet.

¹⁸ Yin, Robert K: Case Study Research, s. 13

¹⁹ a. a. s. 10

²⁰ Marsh, David - Furlong, Paul: Theory and Methods in Political Science, s. 17

Vi menar att det inte är möjligt att förhålla sig objektiv till verkligheten eftersom vårt tänkande formas av den kontext och de sociala strukturer som vi befinner oss i. Vi tolkar världen utifrån vår förståelse och eftersom denna skiftar beroende på vilken kontext du lever i så blir objektiviteten svår att uppnå.²¹

Vi utgår därmed ifrån att det finns olika svar på samma frågor som kan vara relevanta. Vi ämnar därmed inte att komma fram till ett ja- eller nej-svar utan försöker snarare att diskutera oss fram till möjliga orsaker och svar med utgångspunkt i den valda teorin.

Vi anser det vara av stor vikt att tydligt visa vår ontologiska position då den enligt ovan är starkt förknippad med vårt förhållningssätt till de förändringar som sker i världen. Relevansen av att visa detta har sin grund i den påverkan på objektiviteten som den kan medföra och vår vilja att visa vår medvetenhet kring detta.

Möjligheten att besvara frågeställningar, uppnå syftet med uppsatsen och stärka undersökningens validitet består till stor del på teorins och metodens lämplighet. Vi anser att teorin är mycket lämplig för att undersöka den frågeställning vi valt och även syftet. Teorin har ett starkt förklaringsvärde vilket vi skrev om ovan och vilket går i linje med uppsatsens förklarande syfte. Generellt så kan det med kvalitativa metoder vara svårare att uppnå god validitet och reliabilitet än med kvantitativa metoder vilket medför att vissa tvivel kring undersökningens tillämplighet kan uppstå. För att minska dessa tvivel har vi ett ökat fokus på den valda teorin, syftet och frågeställningen. Eftersom den kvalitativa metod vi använder oss av inbjuder till egen tolkning av informationen är vi tydliga med att visa vad som är våra egna åsikter.

För att kunna återge och beskriva den fenomenala paradoxen som uppsatsen delvis bygger på har det varit svårt att avgränsa undersökningen allt för mycket. På grund av tidsbrist har vi dock varit tvungna att begränsa undersökningen till att endast bestå av en teori och en frågeställning. Detta har medfört att vi har stött på en del problem gällande genomförandet av undersökningen då det kan vara svårt att konkretisera vad själva undersökningen bör behandla och sedan fånga den problemställningen i en enda fråga men vi anser ändå att den valda frågeställningen utgör grunden till den paradox vi skildrar och återger det statsvetenskapligt relevanta i studien. Den valda teorin är väldigt bred vilket bidrog till den kanske något snäva operationaliseringen som följer efter den. Vi anser dock att denna operationalisering är försvarbar då teorins spännvidd annars hade kunnat innebära ett alltför svårlöst problem.

²¹ Marsh, David - Furlong, Paul: Theory and Methods in Political Science, s. 18

Material

Det forskningsområde som uppsatsen utspelar sig inom har en enorm spännvidd och präglas av en rad olika uppfattningar vilket medför att mängden litteratur som finns är ofantligt stor. För att inte riskera att endast återge en del av den mångsidiga debatten så har vi använt oss av en rad olika källor till vår empiri.

Det material som används i undersökningen och i uppsatsen är främst sekundärkällor.

Vi har till största del använt oss av tryckta källor författade av framstående statsvetenskapliga forskare och författare som: Hans E. Andersson, Jonas Tallberg, Håkan Thörn, Magdalena Bexell, Gallya Lahav med flera men även Internet-källor i form av Migrationsverkets hemsida. Vår teoretiska ansats bygger vi på Kjell Goldmann som är professor vid Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms Universitet. Vi har även i vår teoretiska diskussion använt oss av Andrew Moravcsik och Ernst B Haas.

Statistiken används i uppsatsen för att visa på skillnader, likheter och eventuella samband mellan medlemsländerna med avseende på asylsökande. Dessa är primärkällor hämtade från FN: s hemsida och är statistik från UNHCR, Asylum levels and trends in the industrialized countries: 2004 och Applications in industrialized countries: 1980-1999 samt Applications lodged in industrialized countries: levels and trends: 2000-2002.

Att använda sig av UNHCR som primärkälla till empiri anser vi styrker vår vetenskapliga trovärdighet då FN och UNHCR är en välrespekterad organisation och den enda organisationen, vad vi vet, som har möjlighet och resurser att göra stora rapporter och undersökningar i stora frågor som världens flyktingar.

En viss kritik mot att använda sig av Migrationsverkets hemsida kan uttryckas. Vi har dock försökt att förhålla oss objektiva och ifrågasättande till denna information, väl medvetna om svårigheterna som det innebär. Detta tillsammans med den kritik vi här framför, skapar en bra grund för en högre reliabilitet. Medvetenheten om risken för subjektivitet hos de övriga författarna har följt oss då vi har bearbetat litteraturen.

Vi har även, om än i liten utsträckning, använt oss av EU: s egna hemsida för att få viss information som annars skulle vara svår att få. Objektiviteten på denna hemsida kan självklart ifrågasättas och vi har därför endast använt oss av denna i så lite utsträckning som möjligt.

Tidigare forskning

EU har tagit ett vägval mot en mer realistinfluerad asyl- och flyktingpolitik i den nya gemensamma politiken, menar Sandra Lavenex.²² Tidigare, då man hade en mer liberal syn, såg man individen och prioriterade de normer och värderingar som ligger i de mänskliga rättigheterna. Nu, i och med den nya politiken, har man snarare valt ett realistiskt synsätt i den meningen att man prioriterar statens suveränitet. Man kan också diskutera om statens suveränitet i detta fall snarare är unionens suveränitet och intern säkerhet före mänskliga rättigheter. Lavenex menar att EU inte gör någon skillnad på illegala immigranter, asylsökande och flyktingar, de kommer alla från ”tredjelandets nationer” och skall kontrolleras och regleras när de träder in på EU: s territorium för den interna stabilitetens och säkerhetens skull.²³

När det gäller regionalisering och globalisering så har Håkan Thörn skrivit om paradoxen i nationalstaternas situation. Thörn menar att nationalstaten alltmer är styrd och bunden av medlemskap i olika organisationer som till exempel FN och EU, styrd av olika internationella regimer men att man inte entydigt kan säga att nationalstaten helt förlorar sin suveränitet. Istället pekar Thörn på att ”nationalstaten fortlever, men får nya betydelser mot bakgrund av en ny global kontext”.²⁴ Thörn tar även upp ”problemen” eller den motsättning som nationalstaternas suveränitet innebär. Å ena sidan så har suveränitetsprincipen fungerat som ett skydd för de före detta koloniserade staterna i sin frigörelse och har kunnat användas som ett skydd för svaga och små länder mot de starka, dominerande världsmakterna och dessas intressen. Å andra sidan har suveränitetsprincipen även missbrukats och använts för att hindra yttre inblandning och internationell kritik av en ”inre angelägenhet” såsom etniska rensningar och massmord på till exempel opposition.

Något som skiljer Thörn från andra forskare, däribland Goldmann, är att han inte i större utsträckning diskuterar globaliseringsbegreppet. Thörn ser globaliseringen som ett faktum medan Goldmann motsätter sig detta och istället anser att det är en internationalisering snarare än en globalisering som pågår. Detta eftersom den process som sker inte är ny utan innebär att det som redan är internationellt intensifieras, exempelvis ökar förbindelserna mellan

²² Lavenex, Sandra: Migration and the EU's new eastern border, between realism and liberalism, *Journal of European public policy*, 8:1, Feb 2001, s. 24-42

²³ a.a. s. 24-42

²⁴ Thörn, Håkan: Globaliseringens dimensioner, s. 51

nationerna och den internationella handeln ökar.²⁵ Även andra framstående forskare som till exempel Hirst och Thompson motsätter sig globaliseringen som något unikt i världshistorien. Dessa menar liksom Goldmann att det snarare är en internationalisering som sker.

Scholte förutsätter liksom Thörn att det sker en globalisering, att globaliseringen är ett faktum, även om Scholte diskuterar att begreppet fått en för stor innebörd och att vissa forskare överdriver dess effekter. Han pekar även på att globaliseringens effekter är stora och inte skall underskattas, men alltså inte heller överdrivas.²⁶

Scholte anser att globaliseringen inte är beroende av nationalstaten. Istället menar han att globaliseringen snarare förutsätter att dessa inte har någon större makt. Däremot förutsätter internationaliseringen, enligt Scholte, att det finns en relativt stark nationalstat med bibehållen suveränitet, som alltså fortfarande kan bestämma över viktig politik såsom flykting- och asylpolitiken.²⁷

Flera andra forskare har pekat på institutionernas och policys betydelse för framväxten av en ny politik i asyl- och flyktingfrågan.

Fleur Alink med flera har skrivit en artikel som handlar om EU:s asyl- och flyktingpolitik, denna artikel är inriktad på den institutionella krisen som en bakomliggande förklaring till utvecklandet av den nya gemensamma politiken inom detta område. Dessa menar att om en sektor (asylpolitiken) lider av institutionell obalans så ökar sektorns sårbarhet. ”A policy sector is in a crises when its institutional structure experience a relatively strong decline and unusally low levels of legitamacy”²⁸ Detta menar de är den stora orsaken till att asyl- och flyktingpolitiken kräver en gemensam politik och policy. I artikeln pekar Alink med flera på att den nya policyn som växer fram ur en institutionell kris är starkt påverkad av den gamla och därför inte behöver vara bättre.

Diskussionen kring staternas möjlighet att göra rationella val i en tillvaro som kännetecknas av förändringar i riktning mot en global värld har stundtals varit hektisk och flera teorier har vuxit fram mot denna bakgrund. Utvecklandet av den Europeiska Unionen har varit central för forskning och skapandet av flera teorier om regional integration.

²⁵ Goldmann, Kjell: Politikens internationalisering, s. 12

²⁶ Scholte, Jan Aart: The globalization of world politics, s. 18

²⁷ a. a. s. 15

²⁸ Alink, Fleur -Boin, Arjen - T'Hart, Paul: Institutional crises and reforms in policy sectors: The case of asylum in Europe, Journal of European public policy, 8:2, Apr 2001, s. 290

Frågan om orsakerna till den regionala integrationen har medfört att åsikterna kring detta går isär. Debatten kan grovt delas in i två läger. Dels finns de som menar att den regionala integrationen beror på att staterna själva väljer att samordna sin politik för att det på olika sätt skulle gynna deras ekonomiska utveckling och bidra till en ökad välfärd. Dels finns det de som menar att staterna tvingas till samarbete för att, med den ekonomiska globaliseringen, ej riskera att den nuvarande välfärdsnivån reduceras.²⁹ Två teoretiska synsätt som skildrar varsin sida av denna debatt är intergovernmentalismen och neofunktionalismen där Moravcsik respektive Ernst B Haas är de främsta företrädarna.

Som detta kapitel visat så finns det många olika synsätt och åsikter om de förändringar som sker i världen och nationalstatens möjligheter att påverka sin politik. Den vetenskapliga debatten är mångsidig och det kan vara svårt att urskilja en särskild trend. En viktig del i debatten är definitionen av begreppet globalisering och huruvida det är en globalisering som sker eller inte. Begrepp som internationalisering, ökad internationalism, ökad transnationalism används ideligen i denna debatt vilket bidrar till den ogenomskådliga komplexiteten som debatten stundtals präglas av.

²⁹ Strömvik, Maria: Politik i globaliseringens tid, s. 68

2. Teori

Detta kapitel presenterar vår teori som ligger till grund för analysen. Kapitlet fungerar således som ett verktyg för tolkning av det empiriska materialet. Teorikapitlet inleds med en diskussion kring de centrala begrepp som formar den kontext ur vilken undersökningen har vuxit fram och avslutas med en operationalisering av den valda teorin.

Inledande diskussion

Sedan många år tillbaka har det pågått en utveckling, en process, i världen. Denna process har inneburit att sociala relationer får en avstånds- och gränslöshet, livet utspelas inte längre bara i ett land utan i hela världen.³⁰ Detta innebär i sin tur att det som händer i en del av världen automatiskt får verkningar i andra delar av världen. Ett av begreppen som skildrar denna utveckling är globalisering. Globaliseringen som begrepp kan definieras som ett, ”samlingsnamn för en intensifiering i global skala av de ekonomiska, kulturella och politiska förbindelserna över statsgränserna, vilket ofta antas skapa ett ökat behov av samarbete i det internationella samhället.”³¹ och kan ses som en homogenisering av världen som har inneburit ett ökat beroende och samarbete i fråga om bland annat ekologi, ekonomi, politik och kultur. Det finns dock även andra begrepp som skildrar den fortgående processen som sker i världen. Ett av dessa begrepp är internationalisering och det är kring denna centrala processteori som uppsatsen är uppbyggd. Denna innebär att samhällena ej längre kan ses som helt åtskilda eftersom de vävs samman av de förbindelser som sker över gränserna.

Vanligt förekommande vid diskussioner kring globaliseringen och internationaliseringen är begreppet regionalisering. ”Regionaliseringsprocessen innebär en förändring från en relativ heterogenitet till ökad homogenitet med avseende på olika dimensioner, varav de viktigaste är kultur, säkerhet, ekonomiska policys och politiska regimer.”³²

Enligt Hettne är regionaliseringen ny i den meningen att internationaliseringsprocessen har gett regionaliseringen en ny global dimension.³³ Nyregionalisering är en multidimensionell form av integration som inkluderar ekonomiska, politiska, sociala och kulturella aspekter. Målet för denna form av regionalisering är att framkalla en regional sammanhållning och identitet, snarare än att endast skapa ett regionsbaserat frihandelsområde eller

³⁰ Scholte, Jan Aart: The Globalization of world politics, s. 14

³¹ Statsvetenskapligt lexikon, s. 79

³² Hettne, Björn: Globalism and the new regionalism, s. xi-xii

³³ a. a. s. xviii

säkerhetsallianser.³⁴ De stora skillnaderna mellan den gamla och den nya regionaliseringen består i att den regionalisering som sker i nutid inte pådrivs av yttre krafter utan ses snarare som en självgående och utvecklande process, pådriven av krafter inifrån och underifrån. Aktörerna inom den nya regionaliseringen är inte längre bara stater utan även olika organisationer, institutioner och rörelser. Länder och samhällen tvingas enligt detta synsätt till regionala samarbeten på grund av den globalisering som sker gällande exempelvis ekologiska, ekonomiska och säkerhetsmässiga aspekter. Den globala ekonomin är en viktig faktor bakom regionaliseringen, även om regionaliseringen driver på sig själv.

Regionalisering är ett sätt att bemöta de problem som globaliseringen medför, dock kommer problemet i sig att påverka lösningen, det vill säga regionaliseringen. Detta då olika globala problem kräver och bemöts med olika regionala lösningar, olika regionaliseringar.

Det kan vara svårt att se hur dessa tre processer, globaliseringen, internationaliseringen och regionaliseringen, förhåller sig till varandra och debatten kring detta är mångsidig. Vissa forskare inom området hävdar att om det sker en globalisering så finns det ingen internationalisering och vice versa. Andra menar att alla dessa tre processer pågår och att de samexisterar vilket vi i mångt och mycket instämmer i.

Begreppen regionalisering, internationalisering och globalisering har till viss del skilda innebörder men speglar ändå och utgör tolkningar av samma fenomen. Internationaliseringen kan ses som en konkretisering av den globalisering som sker. Både internationaliseringen, regionaliseringen och globaliseringen innebär att världens avstånd har minskat, att nationalstaterna har mer kontakt och samarbete med varandra idag än tidigare men begreppen skiljer sig även mycket åt. Internationaliseringens stora skillnad från regionaliseringen och globaliseringen är att den förutsätter att det fortfarande finns en livaktig och relativt stark nationalstat medan globaliseringen inte i samma utsträckning kräver en stark nationalstat. Detta eftersom det finns andra starka aktörer som agerar inom gränsöverskridande nätverk. Internationaliseringsteorin menar dock att även om internationaliseringen är en process som driver på sig själv så har staterna möjlighet att aktivt välja huruvida de vill föra upp beslutsfattandet på en internationell nivå eller inte.³⁵

Denna uppsats är koncentrerad kring processteorin om internationalisering och det är denna teori/process som används för att hitta möjliga svar till varför EU:s medlemsländer överlåter

³⁴ Hettne, Björn: National perspectives on the new regionalism in the south, s. xix

³⁵ Goldmann, Kjell: Politikens internationalisering, s. 27

makt åt EU att utveckla en gemensam flyktingpolitik. Teorin i denna uppsats är koncentrerad kring processer, den erbjuder processer som förklaringar. Detta till skillnad mot så kallade struktur och aktörsteorier som i sin tur anger aktörer eller strukturer som förklaring. Denna uppsats koncentreras kring en processteori av den anledningen att den erbjuder intressanta förklaringar till de paradoxer som vår frågeställning pekar på och växer fram ur, där man kan se hur processer skjuter på utvecklingen i en viss riktning. Även struktur eller aktörsteorier hade varit intressant för att belysa paradoxen med överlämnandet av makt till en överstatlig institution som EU men vi anser att processteorier ger en större bild och därmed kan erbjuda en bredare förklaring.

Internationalisering

Enligt Kjell Goldmann med flera, så kan politiken i ett land internationaliseras i tre olika avseenden; de politiska problemen, det samhälle som de politiska besluten avser och det sätt varpå de politiska besluten fattas.³⁶ Goldmann beskriver detta som ”En förändringsprocess, varunder någonting blir mer internationellt än förr. Allt möjligt internationaliseras, det vill säga blir mer internationellt än det tidigare varit.”³⁷ Även frågor som tidigare varit nationella har blivit internationaliserade och ett exempel är flykting- och asylpolitiken.

Probleminternationalisering

Flera av de problem som behandlas och utgör underlag för beslut på den nationella nivån är i själva verket inte skapade av det egna landet. Med andra ord så måste de nationella regeringarna fatta beslut som rör problem som det egna landet inte direkt har bidragit till men som genom probleminternationaliseringen ändå blir en nationell angelägenhet. Det blir de utländska förhållandena som avgör vilka frågor som tas upp på den nationella politiska arenan och därmed även på den politiska dagordningen.

Samhällsinternationalisering

Med den internationalisering som sker följer ett ökat flöde av förbindelser över nationsgränserna. Detta sker exempelvis i form av en ökad migration eller ett ökat utbyte av information, arbetskraft och varor. Med termen samhällsinternationalisering vill Goldmann

³⁶ Goldmann, Kjell: Politikens internationalisering, s. 17

³⁷ a.a. s. 12

peka på det faktum att samhällena ej längre kan ses som helt åtskilda eftersom de vävs samman av de förbindelser som sker över gränserna.

Beslutsinternationalisering

Beslutsinternationaliseringen utgörs av den internationalisering som har skett när det gäller beslutsfattandet. Författarna pekar på två förändringar vilka tillsammans leder till att ”allt större delar av politiken beslutas genom en internationell process.”³⁸ Den första förändringen, eller skillnaden mellan dagens beslutsfattande och tidigare förfarande är övergången från bilaterala förhandlingar till multilateralt beslutsfattande i internationella organisationer. Med andra ord har en förändring skett gällande på vilket sätt de internationella besluten fattas. Denna förändring omfattar även en annan faktor, nämligen att en del former av beslutsfattande har övergått till att bli överstatliga och alla länder som beslutet gäller måste underordna sig detta. Den andra förändringen som har skett, och som fortfarande sker, är att nu är även vissa av de tidigare inrikespolitiska frågorna underordnade det internationella beslutsfattandet.

De tre olika formerna av internationalisering interagerar med varandra och bidrar ofta till att befrämja varandra.³⁹ Om de politiska problemen som kommer utifrån, till följd av probleminternationaliseringen, förs upp på den nationella politiska dagordningen så ökar möjligheten att detta problem lyfts från det nationella planet till den internationella nivån för beslutsfattande. Detta eftersom beslutsinternationaliseringen medför att allt fler frågor tas upp på den internationella arenan. I detta avseende gynnas beslutsinternationaliseringen av probleminternationaliseringen, men det kan även vara så att beslutsinternationaliseringen bidrar till probleminternationaliseringen. Detta har sin grund i att de nationella regeringarna får nya politiska problem då de är delaktiga i beslutsfattandet på den internationella nivån.

Samhällsinternationaliseringen leder till att problem som finns i ett samhälle lätt förs över till andra samhällen genom de flöden som sker över gränserna. Å andra sidan så kan även probleminternationaliseringen bidra till att samhällsinternationaliseringen ökar då samarbetet för att lösa problemen över gränserna ökar. Detta kan ske i form av samarbete mellan exempelvis politiska partier eller organisationer.

Den internationalisering som sker i samhället bidrar även till att främja beslutsinternationaliseringen eftersom behovet av att fatta gemensamma beslut ökar när

³⁸ Goldmann, Kjell: Politikens internationalisering, s. 19

³⁹ a. a. s. 21-23

samhällena i allt större utsträckning integreras. Denna utveckling sker även åt det motsatta hållet då det gemensamma beslutsfattandet leder till att länderna flyter ihop ytterligare.

Teoridiskussion

Vi anser att teorin ger vår uppsats tyngd och att den erbjuder bra möjligheter att belysa det paradoxala och statsvetenskapligt intressanta i vårt valda ämne. Teorin tillför uppsatsen och undersökningen en förklaringskraft som är mycket relevant i vår uppsats samtidigt som den tillför uppsatsen möjliga orsakssamband. Internationaliseringsteorin erbjuder en nyanserad förklaring till varför beslutsfattandet förs upp på en internationell nivå det vill säga till varför staterna överlåter makt till en överstatlig organisation. Och därav finner vi den intressant att applicera på vår fallstudie.

Internationaliseringsteorin är långt ifrån den enda teorin om integration som kan appliceras och har applicerats på Europa och främst då på den Europeiska Unionen. Som vi nämnde i metodkapitlet så är vi väl medvetna om att det finns flera teorier som hade varit lämpliga att använda oss av i denna undersökning och två teorier som har tagit mycket plats inom detta område är neofunktionalismen och intergovernmentalism. Dessa kan sägas stå som motpoler i debatten som skapandet av den Europeiska Unionen har frambringat.

Neofunktionalismens främste företrädare är Ernst B. Haas och grundidén var att när självständiga stater samarbetar ekonomiskt så växer ett behov av koordinering och harmonisering av dessa staters politik fram. Denna harmonisering möjliggörs genom skapandet av överstatliga politiska institutioner då gemensamma regler och normer kan implementeras i medlemsländerna.⁴⁰ Neofunktionalismen har under vissa perioder fått hård kritik och det är främst i denna kritik som vi finner skäl till att inte använda oss av denna teori. En del av denna kritik grundas på att den inte i större utsträckning inkluderar staten som en aktör, utan snarare framhåller de icke-statliga alternativt överstatliga organisationerna och institutionerna som de dominerande aktörerna, staten blir i denna teori passiv. Internationaliseringsteorin tillskriver inte staten en sådan ställning utan menar snarare att staten kan välja att vara antingen aktiv eller passiv i denna process. Staternas medverkan i mellanstatliga avtal och liknande samarbeten kommer som en följd av internationaliseringen av samhällena och problemen. Detta innebär dock inte att staterna är tvingade av processen i

⁴⁰ Statsvetenskapligt lexikon, s. 70

sig. Staterna kan välja att inte låta sitt beslutsfattande internationaliseras och därmed hindra processen. Genom ett sådant agerande blir staten en aktiv aktör. Viss kritik kan dock riktas mot teorin i det avseendet att den teorin inte helt tar ställning till nationalstatens maktmöjligheter, egentligen varken nu eller i framtiden. Teorin säger att nationalstaten är en aktiv aktör men tar sedan inte ställning till om det är den största aktören, en av de största eller rent utav en aktör av egentlig mindre betydelse då man ser på EU och internationaliseringsprocessen. Även om den enskilda staten kan välja att inte medverka så säger teorin inget om hur detta påverkar systemet i sin helhet.

Intergovernmentalismen går helt emot neofunktionalismens sätt att se på integration och överlämnande av makt då denna teoribildning menar att det är medlemsstaterna som är de viktigaste aktörerna. Intergovernmentalismen menar att integrationen i EU är ett resultat av medlemstaternas medvetna val och Moravcsik, som är en av dess främste företrädare menar likaledes att staterna kan hindra integrationen om en fortsatt utveckling skulle gå emot deras intressen.⁴¹ Här kan kritiken riktas mot den realistiska medvetenheten som teorin tillskriver staterna. Agerar en stat rationellt då dess syn på de förändringar som sker präglas av den kontext den befinner sig i? Detta är ett av de skälen till att vi valde att inte använda oss av denna teori. Då vår uppsats i hög grad bestäms av den ontologiska utgångspunkten blir intergovernmentalismens syn på staten som aktör oriktig.

Självfallet finns det även en del brister i internationaliseringsteorin som vi finner det nödvändigt att framföra, dels för att visa vår medvetenhet kring dessa brister och därmed även vår ambition att kringgå dem, och dels för att sätta dessa brister i relation till bristerna hos andra teorier som hade kunnat vara användbara i denna studie.

En av de svagheter som går att finna hos internationaliseringsteorin är att den kan verka något vag och abstrakt. Teorin i sin helhet ger inte någon konkret förklaring till den integrationsprocess som sker vilket kan anföras som kritik. Dock menar vi att denna vaghet kan bli till en fördel då den förefaller mångfacetterad och kan utnyttjas på flera olika sätt. Genom att operationalisera teorin förmår vi att undvika att teorins abstrakthet blir negativ då vi applicerar den på flyktingpolitiken.

⁴¹ Moravcsik, Andrew: The Choice for Europe, s. 239

Liksom mot neofunktionalismen kan även viss kritik riktas mot internationaliseringsteorin då en inte i större omfattning redogör för de hinder som kan tänkas uppstå vid en integrationsprocess, eller de faktorer som bromsar processen.

Internationaliseringsprocessen leder fram till att beslut förs från det nationella till det internationella planet vilket innebär att beslutsfattandet förs längre bort från människorna som det berör. Detta innebär att det kan skapas ett demokratiskt underskott då de människor som folket har valt för att representera dem ej längre i samma utsträckning kan fatta beslut i vissa frågor. Frågetecken kring om internationaliseringsprocessen i längden innebär att ett demokratiskt underskott uppstår eller ökar finns och en kritik mot teorin är att den inte i någon egentlig utsträckning diskuterar detta.

Operationalisering av teorierna

Internationaliseringsteorin delar in internationaliseringsprocessen i tre delar: probleminternationalisering, samhällsinternationalisering och beslutsinternationalisering. För att möjliggöra en analys med teorin och frågeställningen som grund och finna möjliga förklaringar till vår frågeställning har vi valt att dela in operationaliseringen enligt teorin.

Den första sektionen i teorin är probleminternationaliseringen. Denna har vi valt att operationalisera till eventuella skillnader mellan länderna i antalet asylsökande då dessa skillnader kan påverka länderna och skapa så kallad negativ konkurrens. Detta kan vara ett tecken på probleminternationalisering då det visar att problemen inte längre är nationella, att internationaliseringen har skapat ett beroende mellan länderna.

Den andra sektionen i teorin utgörs av samhällsinternationaliseringen och denna har vi valt att operationalisera till en ökning av antalet asylsökande från övriga världen till EU mellan perioden 1980-2004. Dessa årtal representerar EU före och efter ratificeringen av Schengenavtalet då detta avtal innebar startpunkten för öppna gränser mellan medlemsstaterna.

Den tredje sektionen är beslutsinternationaliseringen som operationaliseras till att innebära förändringen i samarbete mellan medlemsstaterna från bilateralt beslutsfattande till multilateralt beslutsfattande, från mellanstatligt till överstatligt samt att de tidigare inrikespolitiska frågorna nu är underordnade det internationella politiska beslutsfattandet. Detta operationaliseras med avseende på de avtal och förordningar som det politiska samarbetet inom EU har resulterat i gällande asyl- och flyktingpolitiken.

3. Undersökning och analys

I detta kapitel kommer den empiriska undersökningen samt den analyserande diskussionen att presenteras. Kapitlet inleds med en historisk redogörelse om framväxten av EU: s gemensamma asyl- och flyktingpolitik. För att göra arbetet mer överskådligt och lättförståeligt för läsaren delas undersökningskapitlet in i följande underrubriker som går att finna i kapitel 3; probleminternationalisering, samhällsinternationalisering och beslutsinternationalisering. Resultatet i analysen utgör grunden för våra slutsatser.

Framväxten av en gemensam flykting- och asylpolitik inom EU

Framväxten av en gemensam flykting- och asylpolitik inom EU började först i slutet av 1980-talet och vägen till en gemensam politik i dessa frågor har inte gått på några raka spår. Snarare har utvecklandet av en sådan politik varit komplicerad och utvecklingen har periodvis gått mycket långsamt då vissa länder har varit mycket tveksamma till att någon gemensam politik i dessa frågor överhuvudtaget skall finnas. År 1986 fastlade den Europeiska Unionens medlemmar målet att det skulle skapas ett område där det inte skulle råda några interna gränser. Men vad som är väldigt intressant i detta sammanhang är att man samtidigt antog en deklaration där medlemsländerna klart tog avstånd från att en överföring av suveräniteten över flykting- och asylpolitiken.⁴² Det bör påpekas att de beslut som sedan dess tagits angående flykting- och asylpolitiken har begränsats till att enbart handla om miniminormer för bland annat flyktingmottagande och asylprocesser.⁴³

Medlemsländerna har i flera fall olika tolkningar av EG-fördraget och detta har inneburit ett hinder i utvecklandet av en gemensam asyl- och flyktingpolitik. Det finns medlemsländer som menar att EG-fördraget måste tolkas som att man har förbundit sig att helt ta bort gränskontrollen av personer vid gränser mot andra medlemsländer. Andra medlemsländer, däribland Storbritannien, menar istället att fördraget skall tolkas som att medlemsländerna behåller sin rätt att kontrollera tredjelandsmedborgare vid gränserna.⁴⁴ Eftersom det är en omöjlighet att bara kontrollera tredjelandsmedborgare, det går inte att med bara blotta ögat särskilja tredjelandsmedborgare från medborgare i en medlemsstat, måste rimligtvis även de som är medborgare i en medlemsstat kontrolleras. Svårigheten med att komma överens om att

⁴² Andersson, Hans. E: Flyktingpolitiken i framtidens EU, s. 19

⁴³ a.a. s. 9

⁴⁴ a.a. s. 19

avveckla gränskontrollerna mellan medlemsländerna var upptakten till att fem medlemsstater valde att starta Schengensamarbetet. Dessa medlemsländer var: Nederländerna, Belgien, Luxemburg, Västtyskland och Frankrike.

Schengenavtalet: Detta mellanstatliga samarbets övergripande syfte har varit, och är fortfarande, fri rörlighet över gränserna inom EU. År 1985 skrev de första länderna på avtalet och i dagsläget har alla medlemsstater ratificerat avtalet.⁴⁵ Storbritannien och Irland deltar dock på frivilligbasis i hela eller delar av samarbetet. Även Danmark har vissa undantag från avtalet. Förutom medlemsstaterna deltar även Norge och Island i detta samarbete, detta på grund av den nordiska passunionen. Förutom den fria rörligheten över gränserna mellan medlemsländerna innehåller Schengenavtalet en rad andra bestämmelser som påverkar länderna i hög utsträckning. Samarbetet innebär att en gemensam kontroll av de yttre gränserna tillämpas samtidigt som kontrollen av de inre gränserna har avskaffats. Dessa gränskontroller kräver ett gediget samarbete mellan flygplatser, hamnar och övrig tullpersonal på marknivå.

Borttagandet av gränskontrollerna mellan medlemsländerna har i viss mån kompenseras av att man i Schengenavtalet har utvecklat ett rättsligt samarbete, polissamarbete, enhetliga gränskontroller mot tredjeland och dessutom har man samordnat viseringspolitiken.⁴⁶ Viseringspolitiken innebär kortfattat kravet på att personer från vissa länder måste ha inresetillstånd för att komma in på medlemsländernas territorium. Schengenavtalets påverkan på flykting- och asylpolitiken består mestadels av just viseringspolitiken. Detta eftersom det krävs att man är i landet för att kunna ansöka om asyl, detta innebär att om personen inte får inresetillstånd så kan denne inte heller ansöka om asyl.

Schengensamarbetet som alltså startade som ett samarbete utanför EU införlivades i och med ett beslut på regeringskonferensen i Amsterdam 1997 i EU.

År 1990 undertecknade samtliga medlemsländer Dublinkonventionen som är en del av Schengensamarbetet. Dock dröjde det innan samtliga parlament ratificerat konventionen och den kunde inte träda i kraft förrän 1997. Detta kan ses som ytterliggare ett exempel på medlemsländernas problem att komma överens i flykting- och asylfrågan. Även här deltar Norge och Island. Denna konvention innebär att regler har fastställts för vem som ansvarar för asylansökningar. Konventionen innebär vidare att det land som flyktingen först anländer

⁴⁵ Andersson, Hans. E: Flyktingpolitiken i framtiden EU, s. 20

⁴⁶ a. a. s. 20

till, eller har en anknytning till, är ansvarig för prövning av asylansökan. Om en flykting efter ett avslag på sin ansökan reser till ett annat medlemsland har detta land rätt att skicka denne tillbaka till det land som han/hon ursprungligen reste till inom EU. För att göra det praktiskt möjligt att följa de förordningar som Dublinkonventionen innehåller startades i december år 2000 Eurodac, en elektronisk databas innehållandes fingeravtryck av alla asylsökande över 14 år och elektroniska medier som kan överföras mellan datasystemet och medlemsländerna. Detta system förvaltas av den europeiska kommissionen. Syftet med detta datasystem är att kunna identifiera asylsökande och illegala flyktingar och se om dessa redan lämnat in en asylansökan i något annat EU-land. Förutom fingeravtryck innehåller även Eurodac uppgifter om kön, ursprungsmedlemsstat, referensnummer och om personen lämnat en asylansökan lämnas även uppgifter om datum och plats för detta.⁴⁷

För att kontrollera att systemet fungerar och inte missbrukas har alla medlemsländer nationella tillsynsmyndigheter och dessutom finns en gemensam tillsynsmyndighet där maximalt två personer från varje medlemslands tillsynsmyndighet medverkar. Vart sjätte år skall Eurodac utvärderas av kommissionen.

Maastrichtavtalet: Maastrichtavtalet introducerade begreppet europeiskt medborgarskap samtidigt som behovet av en gemensam flykting- och asylpolitik erkändes formellt.⁴⁸

Detta avtal trädde i kraft år 1993 och innebär att EU är indelat i tre pelare.

Den första pelaren är den Europeiska gemenskapen. Denna består av institutioner och det legislativa förfarandet, regionalpolitik, den inre marknaden, rättigheter för den europeiska unionens medborgare, den ekonomiska unionen samt valutaunionen (EMU).

Den andra pelaren är Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik.

Den tredje och sista pelaren är Rättslig och inrikespolitik. Denna består av invandring, asyl och flyktingpolitik, straffrättsligt samarbete samt bekämpning av narkotika.

Det är i de frågor som ligger under den första pelaren som staterna överlämnat viss suveränitet till EU, områdena som ligger under de andra pelarna anses vara mellanstatliga.⁴⁹ Det är i de områden som ligger under den första pelaren som EU: s institutioner utför de självständiga funktionerna i lagstiftningsprocessen.

⁴⁷ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/lvb/l33081.htm>

⁴⁸ Lahav, Gallya: Immigration and politics in the new Europe, s. 44

⁴⁹ Tallberg Jonas: EU: s politiska system, s. 65

I dessa frågor lägger kommissionen lagförslag, parlamentet yttrar sig, rådet beslutar ensamt eller med parlamentet, och domstolen tolkar fördragen och reglerna. I de flesta frågor som ligger under den första pelaren kan beslut tas med kvalificerad majoritet. Detta innebär att beslut kan tas och träda ikraft även om inte alla medlemsländer stödjer beslutet. I frågor där beslut tas med kvalificerad majoritet beror storleken på medlemsländerna, antalet röster beräknas på befolkningsmängden, ju större befolkning desto fler röster. För att förslag skall antas krävs 62 av 87 röster för förslaget.⁵⁰

Amsterdamfördraget: I och med Amsterdamfördraget som initierades år 1999 flyttades asyl- och flyktingpolitiken till den mer överstatliga EG-pelaren som är den första pelaren, där beslut alltså kan tas med kvalificerad majoritet. Amsterdamfördraget innebar även att EG-domstolen fick ökad makt, denna fick företrädesrätt i frågor gällande de grundläggande rättigheterna såsom mänskliga rättigheter (Europa konventionen om skydd av de mänskliga rättigheterna), asyl, invandring och de andra områdena som ligger under den första pelaren.⁵¹ Dock kan bara kommissionen, rådet eller en medlemsstat kräva beslut eller tolkning i en fråga och med andra ord inga privatpersoner. Kommissionen har i och med Amsterdamfördraget fått en starkare ställning vad gäller asyl- och flyktingpolitiken och resterande områden under den första pelaren, kommissionen har nämligen enligt detta fördrag ensamrätt på att initiera beslut till ny lagstiftning i dessa frågor.⁵²

I och med detta så kan dessa områden regleras med direktiv och förordningar istället för med konventioner. Dock skall beslut i frågor gällande asyl- och flyktingpolitik under åtminstone de närmsta fem åren efter Amsterdamfördragets tillkomst (med andra ord 1999-2004) tas med enhälliga beslut.⁵³ Dock kan beslut om delar av viseringspolitiken tas med kvalificerad majoritet i ministerrådet i och med att Amsterdamfördraget trädde i kraft 1999. För resterande delar av flykting- och asylpolitiken gäller att ministerrådet efter de fem åren (1999-2004) skall ta ett enhälligt beslut om att alla eller delar av denna politik skall omfattas av de beslutsregler som gäller för resterande områden under den första pelaren.⁵⁴ Det vill säga med kvalificerad majoritet.

⁵⁰ Tallberg Jonas: EU:s politiska system, s. 42

⁵¹ a.a. s. 39

⁵² a.a. s. 38

⁵³ Andersson, Hans. E: Flyktingpolitiken i framtidens EU, s. 30

⁵⁴ a.a. s. 30

Tammerfors

Detta möte med medlemsländernas regerings- och statschefer innebar att flykting- och asylpolitiken gavs en större prioritet. Det Europeiska rådet placerade vid detta möte områdena ”frihet, säkerhet och rättvisa högst upp på den politiska agendan och avsåg att behålla det där”.⁵⁵ Under detta möte angav medlemsländerna fyra huvuddelar i den gemensamma politiken i asyl- och migrationsfrågor. Dessa fyra områden var: partnerskap med ursprungsländerna, rättvis behandling av medborgare i tredjeland, hantering av migrationsströmmar samt den del som är viktig för asyl- och flyktingpolitiken, arbeta för att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem.⁵⁶ I detta gemensamma europeiska asylsystem ingår dock bara de som söker asyl och har flyktingstatus, det vill säga fyller kriterierna som Genève-konventionen ställer upp. Med andra ord lämnas de personer som inte uppfyller dessa kriterier utan söker asyl av andra orsaker utanför detta gemensamma system.⁵⁷

Internationalisering

Probleminternationalisering

Den första sektionen i teorin är probleminternationaliseringen. Denna har vi valt att operationalisera till eventuella skillnader mellan länderna i antalet asylsökande då dessa skillnader kan påverka länderna och skapa så kallad negativ konkurrens. Detta kan vara ett tecken på probleminternationalisering då det visar att problemen inte längre är nationella, att internationaliseringen har skapat ett beroende mellan länderna.

Som beskrivits ovan, i teorikapitlet, så är många av dagens problem inte längre nationella, de är inte skapade av en nationalstat och kan inte heller lösas eller bekämpas av en ensam nationalstat. Flyktingströmmar är ett av de problem som kan räknas som internationella eller globala. De beror inte på en ensam nationalstat och, berör inte enbart en nationalstat. De kan inte heller lösas av en enda stat utan detta problem måste lösas i samarbete med många olika länder och världsdelar. EU:s gemensamma asyl- och flyktingpolitik kan därför ses som ett uttryck för den probleminternationalisering som sker i Europa.

EU:s enskilda medlemsländers flykting- och asylpolitik är starkt beroende av hur andra länder behandlar frågan. Om ett land minskar sin flyktingkvot, minskar detta på intet sätt det totala antal flyktingar som kommer till regionen, snarare kommer det med största sannolikhet

⁵⁵ Andersson, Hans. E: Flyktingpolitiken i framtidens EU, s. 25

⁵⁶ a.a. s. 25

⁵⁷ a.a. s. 26

att öka flyktingtrycket på övriga närliggande länder. Detta skulle kunna anses vara en av de stora orsakerna till att EU nu försöker skapa en gemensam flykting- och asylpolitik. En annan orsak som anges till skapandet av asyl- och flyktingpolitiken är att öka rättssäkerheten och rättvisan för de flyktingar som söker sig till EU. Detta då det är det land som flyktingen först anländer till som har ansvaret för att behandla asylansökan. En flykting som anländer till ett land med en liten flyktingkvot har med andra ord mindre chans att få stanna, oavsett flyktingskäl, än om denne istället först anlät till en annan medlemsstat med en mer generös flykting- och asylpolitik. Det är stor skillnad mellan hur många flyktingar som söker sig till de olika medlemsländerna. Exempelvis ansökte 324 150 flyktingar om asyl i Tyskland mellan åren 2000 och 2004 medan det under samma period i Finland bara var 15 130 flyktingar som sökte asyl.⁵⁸ Detta kan naturligtvis bero på skillnader i mottagande och regler för asylsökande som gör att dessa hellre beger sig till ett land där det anses finnas större chans att få asyl än till ett land med strängare regler. Om ett land skärper sina regler vad gäller asylsökande och flyktingar så minskar sannolikt antalet asylsökande flyktingar som ges uppehållstillstånd i landet. Detta kan medföra ett ökat tryck på de övriga medlemsländerna och detta är orsaken till att en eventuell negativ konkurrens mellan länderna kan leda till att medlemsländerna ser ett behov av alternativt tvingas till att upprätta fördrag som styr detta. Ett exempel som kan ses som negativ konkurrens är om man jämför två geografiskt närliggande länder som Sverige och Danmark. Mellan åren 2001-2002 minskade antalet asylansökningar i Danmark med 52,5 % medan antalet i Sverige under samma period ökade med 40,4 %.⁵⁹ Ett annat exempel är Österrike och Tyskland där antalet asylansökningar under samma period minskade i Tyskland med 19,4 % medan det ökade i Österrike med 23 %.⁶⁰ Denna negativa konkurrens och de stora skillnader i regler vad gäller asylsökande och flyktingar skapar en orättvisa för dessa och det är denna stora skillnad i ”bördor” för medlemsländerna, den stora skillnaden i antalet asylsökande och flyktingar som söker sig till de olika länderna, som anges som en orsak till att skapa en gemensam flykting- och asylpolitik inom EU. Samarbetet inleds med andra ord för att undvika en negativ konkurrens eller för att undvika att den ökar i omfattning.⁶¹

⁵⁸ Se bilaga 2

⁵⁹ Se bilaga 3

⁶⁰ Se bilaga 3

⁶¹ Andersson, Hans. E: Flyktingpolitiken i framtidens EU, s. 44

Samhällsinternationalisering

Den andra sektionen i teorin utgörs av samhällsinternationaliseringen och denna har vi valt att operationalisera till en ökning av antalet asylsökande från övriga världen till EU mellan perioden 1980-2004. Dessa årtal representerar EU före och efter ratificeringen av Schengenavtalet då detta avtal innebar startpunkten för öppna gränser mellan medlemsstaterna.

Det har skett ett ökat utbyte av information och tjänster över gränser. EU har genom flera olika internationella regimer tagit steg mot att tjänster, arbetskraft och information skall kunna färdas fritt mellan medlemsländerna. Länderna är idag mer beroende av varandra än tidigare. De enskilda medlemsländerna är beroende av och blir påverkade av hur andra medlemsländer behandlar stora viktiga frågor som till exempel flykting- och asylpolitiken. Hur skillnader i regler vad gäller asyl- och flyktingfrågan mellan medlemsländerna påverkar utvecklas mer i probleminternationaliseringen.

Ett sätt för EU att lösa dessa problem med att många länder har olika regler och tillvägagångssätt i dessa frågor är att skapa en gemensam asyl- och flyktingpolitik. Redan år 1986 togs de första stegen gentemot att ha en gemensam flykting- och asylpolitik och år 1999 satte det Europeiska rådet upp ett mål om detta.⁶²

Samhällsinternationaliseringen innebär att samhällena till en viss del växer ihop. Inom EU så blir länderna allt mer beroende av varandra vilket dels kommer som en följd av de avtal som har initierats de senaste 20 åren och dels av de processer som har påbörjats för att bidra till en ökad förståelse och en europeisk identitet.

Ett av de avtal som spelar en stor roll i detta sammanhang är Schengenavtalet. Dess huvudsakliga syfte är, och har varit, fri rörlighet över gränserna inom EU-området. Detta har starkt bidragit till att öka förbindelserna över gränserna och därmed påskyndat samhällsinternationaliseringen. Att införa fri rörlighet över gränserna inom EU-området innebar från en början att människor som inte hade medborgarskap i ett EU-land kunde nyttja denna möjlighet för att resa till och söka asyl i flera EU-länder. Intressant kan vara att titta på antalet asylansökningarna som togs emot i EU år 1980, innan Schengenavtalet ratificerats av några medlemsländer, detta år ansökte 149 037 personer om asyl i EU.⁶³ Detta kan jämföras

⁶² www.eu-upplysningen.se

⁶³ Se bilaga 1

med år 1984 då detta avtal börjat ratificeras av medlemsländerna, även om inte samtliga medlemsländer detta år ratificerat avtalet. Detta år lämnades det in 97837 asylansökningar i EU.⁶⁴ Denna minskning av antalet asylansökningar skulle kunna tolkas som om de restriktivare regler som Schengenavtalet innehöll innebar att asylsökande hellre sökte sig till andra länder, eller levde som illegala flyktingar i något av medlemsländerna. Alternativt så minskade oroligheterna i världen under dessa år och detta skulle då kunna vara en förklaring till det minskade antalet asylansökningar.

1990 undertecknades Dublinkonventionen vilken begränsade den fria rörligheten för icke-europeiska medborgare. Denna innebar att om en flykting, som har fått avslag på sin asylansökan i ett land, reser till ett annat land för att söka asyl så kan det ”nya” landet skicka tillbaka denne till det första landet där asylansökan lämnades in. Trots att fler avtal och förordningar har antagits och ratificerats av medlemsländer så har antalet asylansökningar inlämnade i EU ökat, man kan titta på år 1980 som vi nämner ovan så tog EU då emot 149 037 asylansökningar och jämföra med att i det i genomsnitt åren 2000-2004 lämnades in 1 923 640 asylansökningar i EU.⁶⁵ Dessa siffror kan dock inte jämföras utan att ta hänsyn till att EU under dessa år utvidgades. Med fler medlemsstater så borde även antalet asylsökande öka. Men om vi räknar bort de länder som inte räknades med i bilaga 1 (Tabell över asylansökningar mottagna inom EU under perioden 1980-1984) så borde man på ett bättre sätt kunna jämföra dessa siffror. Genomsnittet för åren 2000-2004 blir då 1 738 410 mottagna asylansökningar, alltså en ökning om man jämför med år 1980. Detta alltså trots avtal och regler som kan tolkas som restriktivare vad gäller flykting- och asylpolitiken. Denna ökning kan ha flera möjliga orsaker, dels ökade antal konflikter i världen som gör att människor fruktar för sitt liv och måste fly, dels ökade antal miljökatastrofer som gör att människor tvingas fly till tryggare länder men detta kan även bero på internationaliseringen, att det helt enkelt finns möjlighet att ta sig till andra kanske avlägsna länder som EU-länderna. Det är ju detta som samhällsinternationaliseringen innebär, ökad rörlighet och ökade möjligheter till rörligheter över gränserna. Den innebär även att samhällena blir medvetna om vilka regler och förutsättningar som gäller i deras omvärld, både flyktingar, asylsökande, politiker, folkvalda och medborgarna. Detta gäller även flyktingar och asylsökande, som siffrorna visar så har det under de senaste åren skett en ökning av antalet asylansökningar och detta borde man

⁶⁴ Se bilaga 1

⁶⁵ Se bilaga 2

rimligtvis kunna tolka som ett resultat av en samhällsinternationalisering där samhällen på ett annat sätt än tidigare flyter samman och hela världen krymper samman.

Beslutsinternationalisering

Den tredje sektionen är beslutsinternationaliseringen som operationaliseras till att innebära förändringen i samarbete mellan medlemsstaterna från bilateralt beslutsfattande till multilateralt beslutsfattande, från mellanstatligt till överstatligt samt att de tidigare inrikespolitiska frågorna nu är underordnade det internationella politiska beslutsfattandet. Detta operationaliseras med avseende på de avtal och förordningar som det politiska samarbetet inom EU har resulterat i gällande asyl- och flyktingpolitiken.

Den beslutsinternationalisering som sker tar sig uttryck dels i de avtal som har ratificerats under de senaste 20 åren och dels i de förändringar som beslutsfattandet har genomgått inom EU. Avtalen visar på, och är ett resultat av, ett ökat behov av en gemensam asyl- och flyktingpolitik. Schengenavtalet är ett tydligt exempel på hur staterna samarbetar politiskt för att försöka få kontroll över de ökade förbindelserna gällande exempelvis flyktingströmmar som sker i och med samhällsinternationaliseringen.

Schengenavtalets påverkan på flykting- och asylpolitiken består mestadels av justiseringspolitiken vilket vi skriver om i inledningen till analysen samt i genomgången av framväxten av EU:s gemensamma asyl- och flyktingpolitik. Viseringspolitiken innebär att personer från vissa länder måste ha inresetillstånd för att komma in på medlemsländernas territorium. Detta eftersom det krävs att man är i landet för att kunna ansöka om asyl, får personen inte inresetillstånd så kan denne inte heller ansöka om asyl.⁶⁶

De europeiska medlemsländerna delegerar allt mer makt åt de styrande i Bryssel och allt fler beslut kan tas med kvalificerad majoritet. Fortfarande tas dock beslut på mellanstatlig nivå, då enhällighet är nödvändig, men allt fler viktiga frågor behandlas och kommer att behandlas på en överstatlig nivå. Maastricht och Amsterdamfördragen innebär att 43 politikområden nu ligger under den första pelaren, den Europeiska Gemenskapen. Beslut som ligger under denna pelare skall tas med kvalificerad majoritet.⁶⁷

Exempel på områden som ligger under första pelaren är tullsamarbete, miljö, rättigheter för arbetstagare att flytta inom EU: s gränser, EU: s interna marknad och asyl- och flyktingpolitiken. Att beslut kan tas med kvalificerad majoritet innebär att man har möjlighet

⁶⁶ Andersson, Hans. E: Flyktingpolitiken i framtidens EU, s. 20

⁶⁷ http://europa.eu.int/comm/codecision/procedure/index_en.htm, The co decision procedure

att driva igenom beslut utan enhällighet. För att förslag skall antas med kvalificerad majoritet krävs 62 av 87 röster för förslaget.⁶⁸ I frågor där beslut tas med kvalificerad majoritet beror antalet röster/land på befolkningsmängden, ju större befolkning desto fler röster. En enskild stat har därmed inte möjlighet att fälla ett förslag. Faran är att man med detta riskerar att marginalisera enskilda stater som motsätter sig beslutet men ändå tvingas acceptera och underordna sig överstatliga beslut.

Allt fler frågor som nationalstaterna tidigare beslutade om tas av/eller är beroende av EU och olika internationella organisationer såsom WTO, FN och IMF. Medlemskap i dessa och liknande organisationer innebär att nationalstaten förbundet sig att agera enligt organisationens förordningar. Detta minskar på så sätt nationalstatens valmöjligheter och makt. Thörn menar att det har skett en ”juridifiering”, det vill säga allt fler konflikter måste lösas på juridisk väg genom att tolka olika lagtexter såsom folkrätten. Tidigare skedde detta istället på diplomatisk väg.⁶⁹ Detta inkluderar även flykting- och asylpolitiken som i viss mån har genomgått en ”juridifiering”. Det vill säga att den i mångt och mycket styrs av internationella lagar och avtal.

Beslutsfattandet inom Europa har under de senaste decennierna genomgått stora förändringar. I takt med att EU utvecklas mot att bli ett fullbordat politiskt, militärt och ekonomiskt samarbete så placeras allt fler politiska områden under EU: s första pelare, den överstatliga. Detta innebär att medlemsländerna ej längre kan besluta i alla frågor som rör nationella intressen. Det innebär även att mindre medlemsländer riskerar att bli marginaliserade. Detta eftersom de ej längre har samma möjlighet att påverka besluten, i jämförelse med de större staterna. Därmed måste alla länder som inte vill införa beslutet finna sig i att följa de beslut som tas trots att det kanske inte gynnar dem. Nationalstaten är bunden till att ändra sin egen nationella lagstiftning så att den går i linje med den överstatliga EU-lagstiftningen.

Beslutsinternationaliseringen innebär enligt teorin två saker. Dels att beslutsfattandet har gått från att främst utgöra bilaterala förhandlingar till multilaterala och dels att de frågor som tidigare behandlades på den nationella arenan underordnas det internationella beslutsfattandet. Inom båda dessa är EU ett tydligt exempel på den beslutsinternationalisering som sker inom Europa. Beslutsfattandet sker ej längre bilateralt mellan staterna utan sker i multilaterala

⁶⁸ Tallberg Jonas: EU:s politiska system, s. 42

⁶⁹ Thörn, Håkan: Globaliseringens dimensioner, s. 44

former i ministerrådet, EU: s högsta beslutsfattande organ. Denna övergång för enligt teorin med sig att en del av beslutsfattandet blir överstatligt. Detta visar EU tydliga exempel på. Allt fler politiska områden har med Maastricht och Amsterdam fördragen placerats under den överstatliga pelaren. Detta innebär att beslutsfattandet inom dessa områden helt har förts från det nationella planet till det regionala planet som EU i detta fall utgör. Man kan även se inslag av den marginalisering som tidigare nämndes. Som beslutsfattandet ser ut idag måste de mindre länderna i viss mån acceptera att bli åsidosatta. En konsekvens är att staternas suveränitet minskar, detta eftersom staternas självständighet och oberoende minskar då möjligheten till beslutsfattandet avtar. I takt med utformandet av en gemensam politik på asyl- och flyktingområdet så försvinner också nationalstaternas makt att själva kunna påverka inom detta område. Då suveräniteten minskar finns det en risk för att nationalstatens existens och betydelse ifrågasätts. Dock skall inte glömmas bort att denna utveckling inledningsvis har tillåtits av medlemsländerna.

Sammanfattning av analys

Enligt teorin består internationaliseringen av tre delar, problem-, samhälle- och beslutsinternationalisering.

Probleminternationaliseringen operationaliseras till eventuella skillnader mellan länderna i antalet asylsökande som i sin tur kan ge upphov till negativ konkurrens och därmed probleminternationalisering. Det empiriska materialet visar att det finns risker för negativ konkurrens mellan medlemsländerna bland annat kan man se exempel på vad man kan tolka som negativ konkurrens bland vissa närliggande länder som till exempel Österrike och Tyskland. Tyskland fick ett minskat antal asylansökningar samtidigt som Österrike under samma period fick en likartad ökning i antalet asylansökningar. Om man bortser från risken av att negativ konkurrens uppstår så finns det stora skillnader i antalet asylsökande mellan medlemsländerna, en drastisk skillnad får man om man jämför Finland med Tyskland. Under åren 2000 till 2004 ansökte 324 150 personer om asyl i Tyskland medan bara 15 130 personer valde att ansöka om asyl i Finland under samma period. Dessa stora skillnader i bördor, ekonomiska och sociala, anses som en stor orsak till att man skapar en gemensam flykting- och asylpolitik. En annan är att det är för de asylsökandes rättsäkerhets skull som man vill ha gemensamma regler och normer.

Den andra delen är internationaliseringen som sker av samhällena och denna operationaliseras till en ökning av antalet asylsökande från övriga världen till EU. För att kunna visa på eventuella skillnader som Schengenavtalet kan ha gett upphov till väljer vi att använda oss av perioden 1980-2004. På detta sätt kan man se både före och efter Schengenavtalets ratificerande. Det empiriska materialet visar att 149 037 personer ansökte om asyl i EU 1980 alltså innan fördraget ratificerats. Detta kan jämföras med åren 2000-2004 då 1 738 410 personer ansökte om asyl. Det har alltså skett en stor ökning av antalet asylsökande till EU om man jämför före och efter Schengens ikraftträdande. Detta trots regler och fördrag som kan tolkas som mer restriktiva i asyl- och flyktingfrågan. Samhällsinternationaliseringen innebär att samhällena och världen krymper samman. Den innebär även att samhällena blir medvetna om vilka regler som gäller i deras omvärld. Detta kan tolkas som att samhällsinternationaliseringen ger upphov och möjlighet till ett ökat antal flyktingar och asylsökande.

Den tredje och sista formen är beslutsinternationalisering och denna operationaliseras till EU:s fördrag och avtal gällande den gemensamma flykting- och asylpolitiken. Beslutsinternationaliseringen har inneburit en förändring där man har gått från bilateralt beslutsfattande till multilateralt beslutsfattande alltså från mellanstatligt till överstatligt beslutsfattande. De fördrag som påverkar flykting- och asylpolitiken mest är Maastricht och Amsterdam. Enligt dessa fördrag finns 43 olika områden under den första pelaren, den Europeiska Gemenskapen. Beslut som ligger under denna pelare skall tas med kvalificerad majoritet. Detta gäller alla områden som ligger under den första pelaren, detta innefattar alltså flykting- och asylpolitiken. Kvalificerad majoritet innebär kort sagt att 62 av sammanlagt 87 röster krävs för att rösta igenom ett förslag. Det krävs alltså mer än 25 röster för att fälla ett förslag. Röstantalet beror på medlemsstatens folkmängd, ju större befolkning desto fler röster. Fördelen med detta är att ett enskilt land saknar möjlighet att ensamt fälla ett förslag, de kan tvingas underordna sig överstatliga beslut. Fördragen och avtalen har inneburit en maktförskjutning där mer makt flyttats från den nationella till den regionala nivån, EU: nivån. Risken med detta är att även om inte nationalstaten helt förlorar sin makt att bestämma över stora områden, som flykting- och asylpolitiken så minskar denna makt. Risken finns då att nationalstaten i längden förlorar en del av sin betydelse.

4. Diskussion och svar på frågeställning

I detta avslutande kapitel skall studiens utfall diskuteras. Kapitlet besvarar även frågeställningen som ställdes i inledningen samt ger förslag till fortsatt forskning.

Diskussion av analys

EU har sedan några år tillbaka arbetat med att formulera grunderna för ett gemensamt tillvägagångssätt vid mottagandet av flyktingar, bestämmelser kring asylsökande och en gemensam definition av begreppet flykting. Denna gemensamma flyktingpolitik kan ses som en naturlig följd av den tidsenliga process kring EU's yttre och inre gränser som har initierats sedan Schengensamarbetet trädde i kraft år 1985. Även om den enskilda nationalstaten lämnar över makt till en överstatlig organisation som EU så förutsätter ändå internationaliseringen att det finns en nationalstat. Detta skiljer regionaliseringen och internationaliseringen från globaliseringen. Analysen av de tre sektionerna i teorin visar att den gemensamma asyl- och flyktingpolitiken beror på de förändringar som internationaliseringen för med sig. De ökade flyktingströmmarna in i EU:s territorium, risken för den negativa konkurrensen mellan länderna och sammanflätandet av samhällena bidrar till att staterna ej längre kan fatta beslut som får de återverkningar som var avsedda eftersom många av de frågor som de beslutar om inte bara påverkar det egna landet. Av den anledningen uppstår ett klart behov av en koordinerad politik inom asyl- och flyktingpolitiken och detta tar sig uttryck i de avtal som har upprättats med avseende på detta.

De tre olika internationaliseringsprocesserna, beslut, samhälle och problem, påverkar varandra och interagerar med varandra. En del av de problem som staterna brottas med kan ha sin grund i den beslutsinternationalisering som sker men det kan även vara tvärtom. Ökningen av asylsökande från omvärlden har bidragit till att länderna ser ett behov av att beslutsfattandet flyttas från det nationella till det internationella planet för att lösa problemen och därmed blir beslutsfattandet multilateralt. Man kan tolka det empiriska materialet som att beslutsinternationaliseringen är ett svar på den probleminternationalisering som sker då den gemensamma asyl- och flyktingpolitiken är ett sätt att motverka stora skillnader mellan länder i antalet asylsökande vilket kan skapa negativ konkurrens och även fördela den ekonomiska bördan för medlemsländerna. Internationaliseringsprocessen förutsätter att nationalstaten är en aktiv aktör men utesluter inte att det kan finnas andra aktörer förutom dessa. Även om teorin menar att staten är en stor och viktig aktör så finns frågetecknen om hur dess roll ser ut i

framtiden. Om nationalstaten genom att ge upp makt över viktiga frågor blir mer eller mindre maktlös.

Samhällsinternationaliseringen har främjat beslutsinternationaliseringen då det ökade antalet asylsökande leder till att skillnaderna i antalet asylsökande mellan länderna ökar eftersom länderna initialt har olika lagar kring mottagandet av asylsökande och flyktingar. Från detta kommer ett incitament att skapa en gemensam flykting- och asylpolitik. Då internationaliseringen innefattar både samhällena och problemen så ter det sig tämligen naturligt att även beslutsfattandet internationaliseras. Det skulle onekligen vara komplicerat att på ett nationellt plan fatta beslut för att lösa problem som är internationaliserade. Dessa är därmed varken skapade av en enskild nationalstat eller endast en enskild nationalstats angelägenhet. Samhällsinternationaliseringen har bidragit till probleminternationaliseringen och detta ger i sin tur incitament till beslutsinternationalisering.

Samhällsinternationaliseringen kan ses som en följd av besluts- och probleminternationaliseringen. Dessa processer ökar homogeniseringen av samhällena genom att gränser delvis flyter ihop. Lagar, regler och problem blir desamma eller likartade i medlemsländerna i och med de avtal som har ratificerats. Men även om nationalstaten kan vara med och fatta beslut i frågor som den tidigare inte hade möjlighet till eller var intresserad av så innebär det också att den förlorar sitt eget självbestämmande i vissa frågor då den överlämnar eller delvis överlämnar beslutsrätten i viktiga frågor.

På samma sätt som den gemensamma asyl- och flyktingpolitiken kan ses som ett uttryck för probleminternationaliseringen kan den även ses som ett uttryck för samhällsinternationaliseringen. Detta eftersom homogeniseringen av samhällena där gränser minskar i betydelse, eller helt suddas ut, innebär att även problemen blir gränslösa. Flyktingpolitiken i de respektive medlemsländerna blir därmed inte längre tillräcklig eftersom problemen inte längre är nationella utan snarare internationella. Detta främjar i sin tur en beslutsinternationalisering där en samordnad politik kan utgöra en möjlig lösning men samtidigt hindras nationella lösningar vilket i framtiden kan skapa problem för de enskilda staterna.

Internationaliseringen, globaliseringen och regionaliseringen som sker medför ett stort dilemma för staterna. Samtidigt som varje stat vill ha möjlighet att själva bestämma över sin framtid och kunna fatta egna beslut grundade på sina egna villkor så tenderar allt fler stater att överlåta makt, eller delar av sitt beslutsfattande, till överstatliga organisationer. Samtidigt som

staterna vill upprätthålla den oberoende handlingsfrihet som suveräniteten ger dem så börjar nationalstaten till viss del inse att denna handlingsfrihet inte är mycket värd om man ej kan lösa de problem som uppstår.

Internationaliseringen innebär att samhällen vävs samman och att staternas politik i och med detta allt mer flyter ihop. Men internationaliseringen medför även att en debatt kring nationalstatens vara eller icke vara åter tar fart. Även om huvudaktörerna i internationaliseringen fortfarande är staterna så medför den att staternas vara eller icke vara i längden kommer att ifrågasättas.

Svar på frågeställning

1. Varför överlåter EU: s medlemsländer makt åt andra beslutsfattande organ att utveckla en gemensam flyktingpolitik?

I denna undersökning där vi använt oss av internationaliseringen som en teori erbjuder denna teori förklaringar i form av internationaliseringsprocessen och det denna för med sig. Med grund i den valda teorin står alltså svaret till frågeställningen att finna i samhälls- och probleminternationaliseringen som i denna studie ger upphov till internationalisering av beslut. Enligt undersökningen och teorin har internationaliseringsprocessen gett upphov till ökade asyl- och flyktingströmmar in i EU, dessa har i sin tur förstärkt skillnader i de bördor som de enskilda medlemsländernas regler och bestämmelser i dessa frågor har gett upphov till. Dessa skillnader innebär även att det finns en risk för så kallad negativ konkurrens där medlemsländerna tävlar om vem som kan ta emot minst antal flyktingar och asylsökande. Enligt teorin så är den gemensamma flykting- och asylopolitiken ett svar på de problem som internationaliseringen fört med sig, ett försök att stävja och dela på ”bördorna”.

Slutsatsdiskussion

Syftet med denna undersökning var att ta reda på hur det kommer sig att EU: s medlemsländer överlåter makt till EU att utveckla en gemensam flyktingpolitik. För att kunna undersöka detta och svara på vår frågeställning har vi utgått ifrån en teori, internationaliseringen. Teorin kan anses vara abstrakt i sina orsakssamband då den säger att samhällsinternationaliseringen och probleminternationaliseringen leder till beslutsinternationaliseringen och för att göra undersökningen och uppsatsen mer konkret behöver teorins tre delar ges ett mer konkret

innehåll. Teorin behövs med andra ord bearbetas för att göra den konkret och applicerbar på olika fall. I denna uppsats har vi gjort detta genom att operationalisera den. Teorin har genom vår operationalisering erbjudit en förklaring till varför staterna överlåter en del av sin makt men att denna förklaring skulle vara den enda känns föga troligt. Att operationalisera teorin till att belysa andra faktorer och därmed ge den ett annat innehåll skulle innebära att andra bakomliggande orsaker skulle kunna presenteras som förklaringar. Teorin skulle även kunna utvecklas till att bli mer aktörsinriktad vilket hade kunnat ge intressanta förklaringar. Internationaliseringsprocessens påverkan på demokratin hade varit intressant att belysa och testa, hur denna teori i längden innebär att staten ger över mer makt till andra organ och folket därmed förlorar en viktig del av det vi idag kallar demokratisk makt.

Vi har i undersökningen använt oss av fallstudie som metod, detta eftersom vi ansåg denna som mest lämpad till frågeställningen och för att kunna skildra utvecklingen inom området. Då undersökningen är en fallstudie kan studiens generaliserbarhet ifrågasättas. Vi menar dock att denna undersökning är så pass teoriknuten att den går att generalisera på andra områden då teorin går att appliceras på andra områden än vårt. Undersökningen men även resultatet av denna hade kunnat se annorlunda ut om vi valt en annan metod, men eftersom undersökningen, med fallstudie som metod, inte är avsedd att generalisera utifrån så är det viktigt att undersökningen ses i förhållande till den kontext som den skildrar och att det paradoxala ej förbigås. Detta har vi försökt säkerställa genom att inleda analysen med en diskussion kring globalisering och internationalisering vari upptakten till vår undersökning återfinns.

Huruvida staterna på ett rationellt sätt överlåter makt kan diskuteras då de genom ett sådant agerande riskerar att förlora en del av sin suveränitet. Detta då internationaliseringen bland annat medför att beslutsfattandet delvis förs upp på den internationella arenan som en följd av samhälls- och probleminternationaliseringen. Staterna agerar för att inte förlora sin suveränitet och genom agerandet så riskerar de att förlora en del av den ändå. Å andra sidan kan man ställa sig frågan om hur viktig suveräniteten och staternas självständighet blir då samhällsinternationaliseringen medför att gränserna suddas ut och nationalstaten ej längre kännetecknas av ett geografiskt, ekonomiskt, politiskt och socialt territorium.

Eftersom flyktingströmmar utan tvivel kan sägas vara internationella så bör därmed även besluten kring hur dessa på bästa sätt ska kunna hanteras fattas internationellt.

Men samtidigt kan man inte ensidigt säga att ökningen av antalet asylansökande enbart kan bero på samhällsinternationaliseringen, man kan inte utesluta att denna ökning hade skett utan internationaliseringsprocessens påverkan. Det man med all säkerhet kan säga är att antalet asylansökningar har ökat och att teorin reflekterar detta och förklarar hur det kommer sig att det sker. Medlemsstaternas och nationalstatens rätt att själv bestämma över viktiga områden, som flykting- och asylpolitiken vägs mot de lösningar som den gemensamma asyl- och flyktingpolitiken kan erbjuda i dagsläget såväl som i framtiden. I längden kan överlämnandet av makt från den nationella till regional eller internationell nivå bli ett demokratiskt problem, medborgarna i enskilda nationalstater har lite eller ingen möjlighet att välja de som är med i stora maktorgan eller förhandlar fram internationell rätt. Att lösa internationella och regionala problem internationellt och regionalt kanske är den enda fungerande lösningen men det hindrar inte att det uppstår frågetecken kring demokratiskt underskott och nationalstatens egentliga makt.

Förslag till fortsatt forskning

Det finns många frågor som är relaterade till detta område och som skulle vara intressanta att forska vidare kring. En av dessa är huruvida EU: s gemensamma asyl- och flyktingpolitik kommer att gå i linje med Genèvekonventionen och FN: s deklaration om mänskliga rättigheter, samt hur den gemensamma politiken, och de riktlinjer som detta för med sig, kommer att anammas av staterna. Det skulle även vara intressant att se om den gemensamma asyl- och flyktingpolitiken för med sig några konkreta förändringar för flyktingarna som kommer till Europa, bortsett från de vi redan har visat på, och hur dessa eventuella förändringar bemöts av omvärlden.

Litteraturförteckning

Tryckta källor:

- Andersson, Hans E, 2003. *Flyktingpolitiken i framtidens EU*, Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier.
- Goldmann, Kjell, 1999. *Politikens internationalisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Goldmann, Kjell - Pedersen N. Mogens - Öyvind, Österud (red), 1997. *Statsvetenskapligt lexikon*. Stockholm: Universitets förlaget.
- Hettne, Björn - Inotai, András - Sunkel, Osvaldo, 2000. *National perspectives in the new regionalism in the south*. Basingstoke : Macmillan.
- Lahav, Gallya, 2004. *Immigration and Politics in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University press.
- Marsh, David - Furlong, Paul, 2002. "A Skin, not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science", s. 17-41 i Marsh, David - Stoker, Gerry (red) 2002. *Theory and Methods in Political Science*. Kina: Palgrave Macmillan.
- Moravcsik, Andrew: 2003. "The Choice for Europe", s 239-253 i Nelsen, Brent F. - Stubb, Alexander (red) 2003. *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Tredje upplagan. USA: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Scholte, Jan Aart: 1999. "The globalization of world politics", s 13-30 i Smith, Steve - Baylis, John (red) 1999. *The globalization of world politics*. Kina: Oxford University Press.
- Strömvik, Maria: 2001. "Globalisering och regional integration: EU som reaktion eller drivkraft?", s 65-82 i Jönsson, Christer - Jerneck, Magnus - Stenelo, Lars Göran (red) 2001. *Politik i globaliseringens tid*. Lund: Studentlitteratur.
- Tallberg, Jonas, 2001. *EU: s politiska system*. Sverige: Studentlitteratur.
- Thörn, Håkan, 2002. *Globaliseringens dimensioner. Nationalstat, världssamhälle, demokrati och sociala rörelser*. Finland: WS Bookwell.
- Yin, Robert K, 1994. *Case Study Research. Design and Methods*. USA: Sage Publications, Inc.

Artiklar:

- Alink, Fleur - Boin, Arjen - T'Hart, Paul, 2001. "Institutional crises and reforms in policy sectors: The case of asylum in Europe", i *Journal of European public policy*, April 2001, nr: 8:2, sid: 290.
- Lavenex, Sandra, 2001. "Migration and the EU's new eastern border, between realism and liberalism", i *Journal of European public policy*, Februari 2001, nr: 8:1, sid: 24-42.

Internet källor:

- <http://www.migrationsverket.se/swedish/asyl/asylflykt.html>, 2005-04-02
- Tabell över asylansökningar mottagna inom EU under perioden 2000-2004
<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=422439144&page=statistics>, 2005-05-06
- Tabell över asylansökningar mottagna inom Europa under perioden 2000-2002.
<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=3e705bb24>, 2005-07-31
- Tabell över asylansökningar mottagna inom EU under perioden 1980-1999.
<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=3c3eb40f4>, 2005-07-31
- www.eu-upplysningen.se, 2005-03-30
- <http://europa.eu.int/geninfo/query/engine/search/query.pl>, 2005-04-15
- <http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/lvb/l33081.htm>, 2005-04-15
- http://europa.eu.int/comm/codecision/procedure/index_en.htm, The co decision procedure, 2005-04-15
- <http://www.migrationsverket.se>, 2005-03-23

Bilaga 1.

Tabell över asylansökningar mottagna inom EU under perioden 1980-1984.

Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980-1999
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Geneva, November 2001

Country	1980	1981	1982	1983	1984	Total
Austria	9,259	34,557	6,314	5,898	7,208	63,236
Belgium	2,727	2,287	2,908	2,908	3,646	14,476
Denmark*	65	123	298	800	4,312	5,598
Finland	-	15	12	16	25	68
France	19,912	19,863	22,505	22,350	21,714	106,344
Germany	107,818	49,391	37,423	19,737	35,278	249,647
Greece	1,792	2,240	1,194	447	764	6,437
Ireland	-	-	-	-	-	-
Italy (Government)*	1,541	2,767	2,520	1,993	2,766	11,587
Italy (UNHCR)*	585	871	616	1,044	1,793	4,909
Luxembourg	-	-	-	-	-	-
Netherlands*	1,350	1,594	1,214	2,015	2,603	8,776
Portugal*	1,636	600	1,115	609	378	4,338
Spain	-	325	2,459	1,416	1,179	5,379
Sweden	-	12,651	10,225	7,050	12,000	41,926
United Kingdom*	2,352	2,425	4,223	4,296	4,171	17,467
Total	149,037	129,709	93,026	70,579	97,837	540,188
* See Country notes in Introduction.						

Källa: UNHCR APPLICATIONS IN INDUSTRIALIZED COUNTRIES: 1980 - 1999

Bilaga 2.

Tabell över asylansökningar mottagna inom EU under perioden 2000-2004.

Asylum applications submitted in EU, 2000-2004: total and per capita			
Asylum country	No. of applications	No. of inhabitants (mln.)	Applications per 1,000 inhabitants
Cyprus	17,640	0.8	22.1
Austria	144,810	8.1	17.9
Sweden	127,350	8.9	14.3
Luxembourg	5,480	0.4	13.7
Ireland	45,730	3.9	11.7
Belgium	118,350	10.3	11.5
Slovak Rep.	41,120	5.4	7.6
Netherlands	118,330	16.1	7.3
Denmark	38,590	5.4	7.1
Slovenia	13,720	2.0	6.9
UK	393,830	59.1	6.7
Malta	2,340	0.4	5.9
Czech Rep.	52,220	10.2	5.1
France	279,190	59.8	4.7
EU average	1,923,640	453.5	4.2
Germany	324,150	82.4	3.9
Finland	15,130	5.2	2.9
Hungary	27,760	9.9	2.8
Greece	26,890	11.0	2.4
Italy	64,660	57.5	1.1
Spain	35,020	41.0	0.9
Poland	29,250	38.6	0.8
Lithuania	1,070	3.5	0.3
Portugal	900	10.0	0.1
Estonia	50	1.3	0.0
Latvia	60	2.3	0.0

Källa: UNHCR, Asylum levels and trends in the industrialized countries, 2004

Bilaga 3.

Tabell över asylansökningar mottagna inom Europa under perioden 2000-2002.

Table 1. Total number of asylum applications lodged, 2000-2002
See notes at the bottom of the Table.

Asylum country/region	Total no. of applications				Change '01-'02 (%)	Share (%)			Applications per 1,000 inhabitants			Rank 2002	
	2000	2001	2002	Total		2000	2001	2002	2000	2001	2002	Total	Per cap.
Austria (AUS)	18,284	30,135	37,074	85,493	23.0	3.2	4.9	6.3	2.3	3.7	4.6	5	1
Belgium (BEL)	42,691	24,549	18,805	86,045	-23.4	7.4	4.0	3.2	4.2	2.4	1.8	9	9
Bulgaria (BUL)	1,755	2,428	2,888	7,071	18.9	0.3	0.4	0.5	0.2	0.3	0.4	24	23
Cyprus (CYP)	651	1,620	956	3,227	-41.0	0.1	0.3	0.2	0.8	2.1	1.2	28	11
Czech Rep. (CZE)	8,787	18,087	8,481	35,355	-53.1	1.5	2.9	1.4	0.9	1.8	0.8	14	18
Denmark (DEN)	12,200	12,512	5,947	30,659	-52.5	2.1	2.0	1.0	2.3	2.4	1.1	19	14
Estonia (EST)	3	12	9	24	-25.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	37	36
Finland (FIN)	3,170	1,651	3,443	8,264	108.5	0.5	0.3	0.6	0.6	0.3	0.7	23	19
France (FRA)	38,747	47,291	50,798	136,836	7.4	6.7	7.6	8.6	0.7	0.8	0.9	4	17
Germany (GFR)	78,564	88,287	71,127	237,978	-19.4	13.6	14.2	12.1	1.0	1.1	0.9	3	16
Greece (GRE)	3,083	5,499	5,664	14,246	3.0	0.5	0.9	1.0	0.3	0.5	0.5	20	21
Hungary (HUN)	7,801	9,554	6,412	23,767	-32.9	1.3	1.5	1.1	0.8	1.0	0.6	16	20
Iceland (ICE)	24	52	117	193	125.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.4	34	22
Ireland (IRE)	11,096	10,325	11,634	33,055	12.7	1.9	1.7	2.0	2.9	2.7	3.1	12	5
Italy (ITA)	15,564	9,620	7,281	32,465	-24.3	2.7	1.5	1.2	0.3	0.2	0.1	15	30
Latvia (LVA)	4	14	30	48	114.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	36	35
Liechtenstein (LIE)	11	112	91	214	-18.8	0.0	0.0	0.0	0.3	3.4	2.8	35	6
Lithuania (LTU)	199	256	294	749	14.8	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	31	31
Luxembourg (LUX)	628	686	1,043	2,357	52.0	0.1	0.1	0.2	1.4	1.6	2.4	26	7
Malta (MTA)	71	116	474	661	308.6	0.0	0.0	0.1	0.2	0.3	1.2	30	12
Netherlands (NET)	43,895	32,579	18,667	95,141	-42.7	7.6	5.2	3.2	2.8	2.1	1.2	10	13
Norway (NOR)	10,842	14,782	17,480	43,104	18.3	1.9	2.4	3.0	2.4	3.3	3.9	11	2
Poland (POL)	4,589	4,506	5,153	14,248	14.4	0.8	0.7	0.9	0.1	0.1	0.1	21	29
Portugal (POR)	224	234	245	703	4.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	33	34
Romania (ROM)	1,366	2,431	1,108	4,905	-54.4	0.2	0.4	0.2	0.1	0.1	0.0	25	33
Slovakia (SVK)	1,556	8,151	9,739	19,446	19.5	0.3	1.3	1.7	0.3	1.5	1.8	13	10
Slovenia (SVN)	9,244	1,511	702	11,457	-53.5	1.6	0.2	0.1	4.7	0.8	0.4	29	24
Spain (SPA)	7,926	9,489	6,179	23,594	-34.9	1.4	1.5	1.1	0.2	0.2	0.2	17	28
Sweden (SWE)	16,303	23,515	33,016	72,834	40.4	2.8	3.8	5.6	1.8	2.7	3.7	7	3
Switzerland (SWI)	17,611	20,633	26,217	64,461	27.1	3.0	3.3	4.5	2.5	2.9	3.7	8	4
Turkey (TUR)	5,685	5,041	3,795	14,521	-24.7	1.0	0.8	0.6	0.1	0.1	0.1	22	32
United Kingdom (UK)	98,900	92,000	110,700	301,600	20.3	17.1	14.8	18.8	1.7	1.5	1.9	1	8

ASYLUM APPLICATIONS LODGED IN INDUSTRIALIZED COUNTRIES: LEVELS AND TRENDS, 2000-2002