



Institutionen för samhällskunskap

Zandra Persson

# Vart är EU:s asyl- och invandringspolitik på väg?

En idealtypsanalys av EU-ländernas gemensamma asyl och  
invandringspolitik

What is the direction of the asylum and immigration politics within  
the EU?

An ideal type analysis of the common asylum and immigration politics of the  
countries in the European Union

Statsvetenskap  
C-uppsats

Datum: 23 mars 2006  
Handledare: Björn Åkerberg  
Examinator: Michele Micheletti

## Abstract

This essay is about the asylum and immigration politics within the EU. Due to the heavy criticism the EU has been exposed to from among others different kind of human rights organizations I have become interested to find out what kind of asylum and migration politics right now is being formed by the member states of the union. Thus the purpose is also to see if the EU is creating a policy within this area that intends to live up to the human rights obligations.

My overall research question is:

*Which ideas characterize the asylum and immigration politics within the EU?*

The theoretical perspectives of universalism and particularism are used as two analytical tools in order to understand the phenomenon I am investigating and to identify its characterizing ideas. In my essay universalism and particularism are used as opposite ideal types. For this purpose a model has been worked out. The model identifies the main characters of each perspective and is used to analyze the empirical data. The following publications from the EU are analyzed: The conclusion from the European Tampere Council 15 and 16 October 1999, a report from the Commission 2 June 2004, The Hague Programme 4 and 5 November 2004 and The Hague Action Plan 5 May 2005. Out of my theoretical framework and methodological approach three specific research questions have been formulated:

- 1. Which ideas characterize the asylum and immigration politics within the EU concerning “worldview”?*
- 2. Which ideas characterize the asylum and immigration politics within the EU concerning “most important unit”?*
- 3. Which ideas characterize the asylum and immigration politics within the EU concerning “governance”?*

My conclusion is that the asylum and immigration politics within the EU is characterized by both universal and particularistic ideas. Concerning “worldview” the particularistic ideas are more relevant and the EU also seems to move in a particularistic direction as the union is putting much focus on control of humans and borders. Simultaneously with this development the aim of the EU is to strengthen the level of justice for non-citizens who legally reside on the union’s territory. Therefore the union in regards for this aspect moves in a universal direction. When it comes to “most important unit” ideas from both perspectives are identified. Sometimes it proved to be difficult to determine the primary unit, that is to say the society or the individual. Concerning “governance” the conclusion is that the asylum and immigration politics within the EU is characterized by universal ideas since the politics is bound by international human rights obligations. In any case this is true on a theoretical level and a level of ambition.

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b>	<b>s. 1</b>
1.1 Ämnesval	s. 1
1.2 Syfte och övergripande frågeställning	s. 3
<b>2. Metod diskussion</b>	<b>s. 4</b>
2.1 Två teoretiska perspektiv	s. 4
2.2 Universalism	s. 5
2.3 Partikularism	s. 6
2.4 Universalism och partikularism som analytiska verktyg	s. 7
2.5 Operationalisering	s. 9
2.6 Preciserade frågeställningar	s. 11
2.7 Avgränsning av material	s. 11
2.8 Begreppsförklaring	s. 13
<b>3. Bakgrund</b>	<b>s. 15</b>
3.1 Flyktingpolitikens utveckling i ett europeiskt perspektiv	s. 15
<b>4. Analys av empiri</b>	<b>s. 18</b>
4.1 Tammerfors 15 och 16 oktober 1999	s. 18
4.2 Bryssel 2 juni 2004	s. 24
4.3 Bryssel 4 och 5 november 2004	s. 27
4.4 Bryssel 10 maj 2005	s. 32
<b>5. Slutsats</b>	<b>s. 35</b>
5.1 Vilka idéer karakteriserar EU:s asyl- och invandringspolitik beträffande ”världssyn”?	s. 35
5.2 Vilka idéer karakteriserar EU:s asyl- och invandringspolitik beträffande ”viktigaste enhet”?	s. 36
5.3 Vilka idéer karakteriserar EU:s asyl- och invandringspolitik beträffande ”styrning”?	s. 37
5.4 Vilka idéer karakteriserar EU:s asyl- och invandringspolitik?	s. 37

## Referensförteckning

# 1. Inledning

## 1.1 Ämnesval

Samarbetsområdena inom EU blir allt fler, och många har fått en överstatlig karaktär. EU:s gemensamma asyl- och invandringspolitiken exemplifierar detta. På grund av komplexiteten inom nämnda politikområde finns ett ökat behov av samarbete stater emellan. Just nu pågår i EU arbetet med att utforma gemensamma direktiv och förordningar som ska reglera unionens samarbete inom asyl- och invandringsområdet. Medan detta arbete pågår har kritik riktats mot EU från bland annat människorättsorganisationer som UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), Amnesty International, HRW (Human Right Watch), Rädda Barnen och Läkare utan gränser. Organisationerna menar bland annat att asyldirektiv som arbetas fram inom EU inte är förenliga med såväl EU:s egna åtaganden i sin stadga om grundläggande rättigheter som med enskilda medlemsländers skyldigheter enligt internationell flyktingrätt. Vissa menar till och med att hela asylsystemet står under hot. Detta har väckt en undran hos mig om vad det är för asyl- och invandringspolitik som EU håller på att skapa, hur den ser ut och vart den är på väg?

The Global Commission on international migration skriver i en lägesrapport från oktober 2005 att frågor relaterade till internationell migration har hamnat i toppen på den politiska dagordningen. I och med att den internationella migrationen har ökat i omfattning har stater och andra politiska aktörer blivit allt mer medvetna om de utmaningar och möjligheter som är förknippade med den samma. Enligt FN:s uträkningar finns det idag nästan 200 miljoner människor som befinner sig utanför sitt hemland. Det är lika många människor som bor i Brasilien, det land i världen med den femte största befolkningen. Det är mer än dubbelt så många än den siffra som uppskattades 1980, för 25 år sedan. Emigranter finns idag i varje del av världen. En del förflyttar sig inom den egna regionen medan andra reser från en del av världen till en annan.<sup>1</sup>

I det här sammanhanget består kanske, som UNHCR menar, en av de största utmaningarna för västländerna idag att upprätthålla sina förpliktelser gentemot flyktingar, trots det faktum att de konfronteras med komplexa migrationsströmmar. Stater har legitima intressen att kontrollera

---

<sup>1</sup> *Migration in an interconnected world: New directions for action*, Report of the Global Commission on international migration, 2005, s. 1

sina gränser, men de har också folkrättsliga förpliktelser att erbjuda människor på flykt skydd. Möjligtvis bär västländerna ett speciellt ansvar, då det var de som för ungefär ett halvt århundrade sedan formulerade instrument som ska ge skydd för flyktingar.<sup>2</sup>

Internationell migration är en känslig fråga då den väcker komplexa frågor om samhällens värderingar. Den lyfter fram kontroversiella frågor om nationell identitet, global jämlikhet, social rättvisa och de mänskliga rättigheternas universella giltighet.<sup>3</sup> Politik som har med internationell migration att göra har traditionellt setts som den suveräna statens rätt att kontrollera tillströmningen av icke-medborgare till dess territorium. Men sedan en längre tid tillbaka har stater erkänt behovet av att agerandet på det här området måste ske under lagar och normer som gör att stater tar hänsyn till vissa principer i sitt agerande.<sup>4</sup> Det anses vara av speciell betydelse att försäkra att människor som är utsatta för förföljelse i sina hemländer kan erbjudas internationellt skydd inom en annan stats territorium. Detta i överensstämmelse med den bindande principen om icke-återsändande så som den uttrycks i FN:s flyktingkonvention från 1951 (Genèvekonventionen), som ska förhindra stater att återsända personer till stater där deras liv och frihet riskeras att berövas.<sup>5</sup>

I *Europarättslig Tidskrift* (2004) skriver Ian Cameron att det idag inte går att vara emot mänskliga rättigheter. Att det nuförtiden tas som en självklarhet att lagstiftarens handlingsutrymme måste inskränkas med hänsyn till mänskliga rättigheter och att i vårt sekulariserade samhälle har mänskliga rättigheter näst intill kommit att betraktas som en religion. Cameron skriver att ju mer lagstiftningskompetens EU får eller tar från medlemsländerna, och ju mer operativa beslut och insatser som tas på EU nivå, desto viktigare har det blivit att EU är bunden av mänskliga rättigheter.<sup>6</sup>

Det är tydligt att idéer påverkar politikens utformning. Mänskliga rättigheter har idag blivit institutionaliserade och utgör ofta politikens utgångspunkt. En förklaring är att det i vår tid finns så många olika avtal, deklARATIONER och organ som erkänner dem och som verkar för

---

<sup>2</sup> *Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt - 50 Jahre Humanitärer Einsatz*, Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, 2000/2001, s. 175

<sup>3</sup> *Migration in an interconnected world: New directions for action*, Report of the Global Commission on international migration, 2005, s. 10

<sup>4</sup> a.a., s. 53

<sup>5</sup> a.a., s. 59

<sup>6</sup> Cameron, Ian, "Några synpunkter om konventens förslag så vitt gäller mänskliga rättigheter", *Europarättslig Tidskrift*, årgång 7, nr. 1, 2004, s. 74

deras efterlevnad i internationella sammanhang.<sup>7</sup> Även då våra moralföreställningar starkt har påverkats av principen om universella mänskliga rättigheter, lever vi dock fortfarande i en statscentrerad värld där nationalism och nationella intressen ofta utgör en motkraft i försöken att leva upp till de mänskliga rättigheterna. Sedan dess att de mänskliga rättigheterna formulerades och implementerades går det i världspolitiken under andra hälften av 1900-talet att urskilja en motsättning mellan bekräftandet av de universella mänskliga rättigheterna och en stats anspråk på suveränitet och intresse för interna politiska, sociala och ekonomiska frågor.<sup>8</sup>

Mot denna bakgrund och med den skarpa kritik som EU har utsatts för i åtanke tycker jag att det intressant och befogat att undersöka vilken form av asyl- och invandringspolitik som EU håller på att utforma och samt se huruvida EU har tänkt utforma en politik som eftersträvar att leva upp till det universalistiska idealet, så som det kommer till uttryck i bland annat Genèvekonventionen.

## **1.2 Syfte och övergripande frågeställning**

Följaktligen är uppsatsens syfte att undersöka vilken form av asyl- och invandringspolitik som EU håller på att utforma och samt se huruvida EU har tänkt utforma en politik som eftersträvar att leva upp till det universalistiska idealet, så som det kommer till uttryck i bland annat Genèvekonventionen. Undersökningens övergripande frågeställningen är följande:

*Vilka idéer karaktäriserar EU:s asyl- och invandringspolitik?*

I nästa kapitel kommer undersökningens reella genomförande att presenteras.

---

<sup>7</sup> Forsythe, David P., *Human Rights in International Relations*, 2001, s. 7

<sup>8</sup> a.a., s. 37

## 2. Metod diskussion

### 2.1 Två teoretiska perspektiv

Internationell politik kan studeras utifrån olika teoretiska utgångspunkter. Liberalism och realism är troligen de två perspektiv i internationella sammanhang som är de mest bekanta. En klassisk liberal tanke är att det goda samhället baseras på respekt för individuella rättigheter som jämställdhet och autonomi, vilket ska säkras genom erkännandet och tillämpningen av en individs fundamentala juridiska rättigheter. I internationella relationer har dock länge en av realismens grundtankar dominerat, en tanke om att staten är den primära enheten och inte individen. Statssuveränitet och ickeinblandning i en stats interna angelägenheter har länge varit de ledande principerna.<sup>9</sup> Kosmopolitism och kommunitarism är två andra normativa ståndpunkter som kan nämnas i sammanhanget. För den första står mänskligheten som helhet eller den enskilda individen i fokus medan den senare vidmakthåller ställningstagandet att det politiskt avgränsade samhället är den viktigaste enheten.<sup>10</sup>

I den här undersökningen kommer ett annat begreppspar, universalism och partikularism, att användas som analytiska verktyg för att försöka förstå den verklighet som studeras, det vill säga EU:s asyl- och invandringspolitik. Perspektiven är hämtade ur Gregor Nolls akademiska avhandling *Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the common Market of Deflection (2000)*. Noll diskuterar kring perspektiven ur en asylpolitisk vinkling. Inledningsvis framgick det att det idag anses vara speciellt viktigt att stater inte undergräver en individs rättighet att söka asyl i deras försök att kontrollera den internationella migrationen, varför perspektiven utgör en relevant teoretisk utgångspunkt för undersökningen. De bidrar vidare med en förståelse inför den problematik som stater och andra politiska aktörer befinner sig i när politik ska utformas och skapas inom undersökta område, vilket motiverar tillämpningen av perspektiven ytterligare. Förhoppningen är också att de ska ge en intressant vinkel på undersökningen. Härnäst ges en presentation av de båda perspektiven.

---

<sup>9</sup> Forsythe, David P., *Human Rights in International Relations*, 2001, s. 3

<sup>10</sup> Baylis, John & Smith, Steve, *The Globalization of World Politics – An introduction to international relations*, 2001, s. 230

## 2.2 Universalism

Universalism bygger på idén att alla oavsett kultur och religion ska enas om ett gemensamt regelverk. Idag förknippas universalism framförallt med mänskliga rättigheter, vilket ger universalismen potential att förklara och influera sociala relationer. Ur ett universalistiskt perspektiv handlar asyl om att inkludera en individ i ett kollektivt skyddssystem. I avsaknad av skydd i sitt hemland tvingas individen söka skydd någon annan stans. Anspråket på att inkluderas i ett samhälle är en konsekvens av att bli exkluderat av ett annat samhälle. Universalisten menar att om en stat misslyckas med att erbjuda skydd ska en annan stat träda in. Idén bygger på att varje individ är en del av ett globalt samhälle och det globala samhället har en skyldighet att försäkra en viss grad av skydd. Skyddsnivån regleras genom internationella mänskliga rättighetsavtal och de stater som har skrivit under avtalen bär kollektivt ansvaret för implementeringen av dessa. Universalisten sätter individens intresse före det potentiella världssamhället, det vill säga det samhälle där individen söker skydd.<sup>11</sup>

Noll menar att den universella grundsynen går att hitta hos den tyska upplysningsfilosofen Immanuel Kant, som anser att en individs rättighet till gästfrihet baseras på två premisser. För det första så har ingen människa ursprungligen mer rätt än någon annan att befinna sig på en viss plats. För det andra är jorden formad som en glob och invånarna kan inte spridas ut i det oändliga utan kommer att bli tvungna att mötas förr eller senare. Utifrån dessa premisser kommer Kant fram till att varje individ har *Besuchrecht* (besöksrätt). Besöksrätten innebär att en individ inte får bemötas av ogästvänlighet endast för dennes ankomst på någon annans territorium. Den ursprunglige invånaren ansågs dock tillåten att avvisa besökaren under förutsättning att denna inte återsänds till farligheter. Denna varsamhet i Kants formulering poängterar Noll bör ses i perspektiv av den europeiska kolonialismen. Världsmedborgarens rättigheter skulle begränsas så att de inte nyttjas till att dominera och exploatera gästsamhällen. Kant menade att om individens intresse prioriteras så gynnas också allmänhetens intresse av fred.<sup>12</sup>

Världsmedborgarens rättigheter kom så småningom att instiftas i internationell lagstiftning. Enligt denna har gästsamhället rätt att kontrollera sammansättningen av sin befolkning, men

---

<sup>11</sup> Noll, Gregor, *Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the common Market of Deflection*, 2000, s. 75f

<sup>12</sup> a.a., s. 76f



denna rättighet är begränsad när den avvisades säkerhet är i fara. Denna norm anses utgöra grundvalen i den nutida flyktinglagstiftningen, i form av principen om icke-återsändande. Noll skriver att vad gäller den fria rörligheten som är inneboende i Kants *Besuchrecht* står de allt restriktivare visakontroller som kännetecknar vår tid i skarp kontrast till Kants liberala modell. Sammanfattningsvis går den universella idén ut på att jämlikhet mellan individer i det globala samhället ska dominera framför slutna territorium.<sup>13</sup>

### 2.3 Partikularism

Partikularism är universalismens motsats, och står för att varje samhälle ska få bestämma över sig själv. Försvarens av partikularismen menar att förespråkarna för universalismen pläderar för de universella tankarna som om de skulle komma från Gud själv, vilket skulle ge dem rätt att förklara hur saker och ting ska vara. För en partikularist finns det inte några generella eller undantagslösa gällande principer. Vilka principer som är lämpliga är istället kontextbundna.

För en partikularist är det universalistiska synsättet farligt eftersom det riskerar att förstöra skyddssystemet inom ett territorium. Medan det universalistiska perspektivet fokuserar på existentiella faror som hotar individen är partikularisten angelägen om att undvika existentiella faror som hotar samhällen. För partikularisten innebär kravet på skydd också krav av andra former av resurser, som materiella, politiska och sociala. För en partikularist är själva idén med ett gränsindelad samhälle att försöka matcha samhällets resurser med samhällets uppgifter. När ett samhälle har uppfyllt denna ambition är det angeläget om att undvika extra kostnader. Uppfyllandet av mänskliga rättigheter kan utgöra en sådan extra kostnad.<sup>14</sup>

Stater ses som kollektiva strukturer och deras primära uppgift är att bistå sina medborgare med en viss nivå av skydd och säkerhet. För att skydda den finansiella, sociala, politiska och fysiska basen av resurser som staten vilar på kan olika insatser göras. En är att begränsa inflödet av nya medlemmar. Samhällets säkerhet och överlevnad är det primära, varför existentiella hot mot ett samhälle rättfärdigar restriktioner mot asylsökande. Partikularisten insisterar på frihet från förpliktelser och ansvar gentemot individer som inte är medlemmar av

---

<sup>13</sup> Noll, Gregor, *Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the common Market of Deflection*, 2000, s. 77

<sup>14</sup> a.a., s. 79f

det givna samhället. Detta behöver nödvändigtvis inte innebära att partikularisten bryr sig mindre om flyktingar än universalisten, men inkludering av asylsökande i ett kollektivt system måste utgå ifrån värdsamhällets förutsättningar.<sup>15</sup>

Noll illustrerar det partikularistiska tänkandet genom sociologen Michael Walter, som är en förgrundsfigur för kommunitarism. Walters tanke handlar om att det finns ett ansvar att erbjuda hjälp till andra människor utanför det egna samhället som är i en akut nödsituation, under förutsättningen att det inte innebär orimliga kostnader för oss själva. Noll poängterar att Walter dock gör undantag för grupper av människor med vilka stater har etniska eller ideologiska band, men också i fall då samhället ifråga har varit med och förorsakat att en flyktingsituation har uppstått. Relationen mellan medlemmar av ett samhälle genomsyras således av överbyggande nivå av rättvisa vilket inte gäller för relationen mellan medlemmar och icke-medlemmar. Följaktligen handlar assistens till medborgare utanför det egna samhället i grund och botten om samhällets välvilja. Det innebär att det är mer sannolikt att resursstarka samhällen visar välvilja till så kallade icke-medlemmar än resursfattigare samhällen. Det partikularistiska paradigmet innebär att en enskild flykting kan nekats skydd för att skydda kollektivets intresse, vilket är den exakta motsatsen till universalistens argument.<sup>16</sup>

## 2.4 Universalism och partikularism som analytiska verktyg

I undersökningen kommer universalism och partikularism att användas som två analytiska verktyg. Meningen är att de ska hjälpa till att förstå och förklara det fenomen som studeras, säga något väsentligt om undersökningsobjektet. Undersökning är således en empirisk undersökning där universalism och partikularism utgör två operativa verktyg som ska vara till hjälp i analysen av EU:s asyl- och invandringspolitik. Tanken med att använda universalism och partikularism som perspektiv för att studera EU:s asyl- och invandringspolitik är att försöka urskilja universalistiska respektive partikularistiska idéer.

Universalism och partikularism kommer att användas som två polära idéaltyper. Idealtyper syftar till att förtydliga viktiga egenskaper hos undersökningsobjektet, det vill säga de

---

<sup>15</sup> Noll, Gregor, *Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the common Market of Deflection*, 2000, 79f

<sup>16</sup> a.a., 80ff

renodlar element av verkligheten. Idealtypers syfte är att lyfta fram det som är typiskt hos det fenomen som studeras. Det betyder att universalism och partikularism används för att lokalisera de kännetecknande dragen i det empiriska materialet. Då en undersökning baseras på idealtyper är det rimligt att resultatet av undersökningen blir att någon av idealtyperna bättre än den andra beskriver den verklighet som studeras.<sup>17</sup> I undersökningens slutsats är det därför rimligt att försöka uttala något om huruvida EU:s asyl- och invandringspolitik i högre grad karaktäriseras av universalistiska eller alternativt partikularistiska idéer.

En idealtyp ska således inte ses som en modell som beskriver verkligheten, utan fungerar snarare som ett analytiskt instrument som används för att förstå den verklighet som studeras. Universalism och partikularism används i undersökning som ett raster som ska strukturera innehållet i det empiriska materialet. Det kan hända att delar av materialet på grund av tolkningssvårigheter inte kan struktureras på detta sätt. Om så visar sig vara fallet kommer detta att diskuteras.

Formuleringarna i undersökningsmaterialet lämpar sig inte att analyseras utan att dessa placeras i en vidare kontext. Att räkna ord eller uttryck, så som man gör i den kvantitativa innehållsanalysen skulle inte vara givande för att återge en riktig bild av det studerade fenomenet. I den kvantitativa formen av undersökning är den bärande idén att ett stort antal analysenheter behandlas likvärdigt och tillskrivs samma vikt. Alternativet till detta är att ”ta fram det väsentliga innehållet genom en noggrann läsning av textens delar, helhet och den kontext vari den ingår”, vilket brukar vara karaktäristisk för den kvalitativa textanalysen. Ord och uttryck kan givetvis ge signaler om en viss idé, men själva analysen bör ta hänsyn till en vidare kontext, den konkreta verkligheten som analysmaterialet är en del av.<sup>18</sup> Detta övertygar mig om att den kvalitativa formen av textanalys bättre lämpar sig för analysen av EU:s asyl- och invandringspolitik utifrån det valda analysmaterialet (som presenteras längre fram).

Undersökningen handlar om att genom tolkning av ett empiriskt material utarbeta en teoretisk förståelse av ett samhällsfenomen, samtidigt ämnar den förvisso också att ge en bild av EU:s asyl- och invandringspolitik i stort. Det är viktigt att vara medveten om och tydlig med att tolkning alltid påverkas av förförståelse. Men att tidigare erfarenheter påverkar slutsatserna

---

<sup>17</sup> Bergström, Göran & Boréus, Kristina, *Textens mening och makt*, 2000, s. 160

<sup>18</sup> Esaiasson, Peter, m.fl., *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 2002, s. 235, 245

inom samhällsforskning är en vedertagen uppfattning. Erfarenheter påverkar till exempel valet av undersökning.<sup>19</sup> Ambitionen är att vara så tydlig som möjligt i resonemanget och upplägget, vilket förhoppningsvis ska övertyga läsaren om att analysen och resultatet av undersökningen är rimligt.

## 2.5 Operationalisering

Vid idealtypsanalyser kan man tänka sig idealtyperna som motpoler på en rät linje. Polariteten åstadkoms genom att idealtypernas egenskaper är varandras motsatser. Med två jämförelsepunkter går det sedan att uttala sig om huruvida ett fenomen befinner sig närmare eller längre ifrån något.<sup>20</sup> I undersökningen utgör alltså universalism och partikularism dessa motpoler och EU:s asyl- och invandringspolitik kommer att försökas placeras på denna linje.

Idealtypsanalyser har inte kravet på sig att vara fullständiga som i klassindelade analyser, där allt i undersökningsmaterialet måste kunna placeras i analys-schemat. Det viktiga vid idealtypsanalyser är att den kan säga något väsentligt om undersökningsobjektet.<sup>21</sup> Förhoppningen är således att med hjälp av universalism och partikularism kunna säga någonting relevant om EU:s asyl- och invandringspolitik.

För att min övergripande frågeställning (Vilka idéer karaktäriserar EU:s asyl- och invandringspolitik?) ska kunna besvaras måste de kännetecknande dragen hos EU:s asyl- och invandringspolitik identifieras. Detta görs genom att jämföra element i det empiriska analysmaterialet med de idéer som karaktäriserar de båda perspektiven. Genom att nyckelbegrepp och grundvärden definieras kan perspektiven göras operationaliserbara. Utifrån den tidigare genomgången av universalismen och partikularismen har en modell som är tänkt att sammanfatta perspektivens grundsyn i tre kategorier skapats. Då perspektiven är tänkta som idealtyper är det viktigt att komponenterna hos perspektiven är varandras motsatser.

---

<sup>19</sup> Esaiasson, Peter, m.fl., *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 2002, s. 245

<sup>20</sup> a.a., s. 156

<sup>21</sup> a.a., s. 158f

	<b>Universalism</b>	<b>Partikularism</b>
Världssyn:	Global	Territoriell
Viktigaste enhet:	Individen	Samhället
Styrning:	Internationella normer och värderingar	Lokalt självbestämmande

Universalismens och partikularismens grundsyn i tre kategorier

I det följande kommer innebörden av dessa komponenter att utvecklas:

- Den universalistiska världssynkomponenten ”Global”: Varje individ är en del av ett globalt samhälle. Mellan världsmedborgarna ska det råda jämlikhet. Grundtanken är att alla ska ha fri rörlighet, ingen har mer rätt än någon annan att befinna sig på en viss plats.
- Den partikularistiska världssynkomponenten ”Territoriell”: Relationen mellan medlemmar av ett samhälle och icke-medlemmar är inte jämlik. Begränsad rörlighet. Samhället har rätt att kontrollera inflödet av nya medlemmar.
- Den universalistiska viktigaste enhetskomponenten ”individ”: Individens (världsmedborgarens) intresse är det primära. Den viktigaste uppgiften är att undvika existentiella faror som hotar individen.
- Den partikularistiska viktigaste enhetskomponenten ”samhället”: Samhällets och dess medborgares intresse är det primära. Den viktigaste uppgiften är att undvika existentiella faror som hotar samhället.
- Den universalistiska styrningskomponenten ”internationella normer och värderingar”: Alla oavsett kultur och religion ska enas om ett gemensamt regelverk. Individen garanteras rättigheter genom internationella avtal och de stater som har skrivit under avtalen har en skyldighet att se till att dessa efterlevs.

– Den partikularistiska styrningskomponenten ”lokalt självbestämmande”: Det finns inte några generella eller undantagslösa gällande principer. Vilka principer som är lämpliga är kontextbundna. Frihet från förpliktelser och ansvar gentemot individer som inte är medlemmar av det givna samhället.

Dessa kategoriseringar och definitioner ska vara vägledande i analysen av EU:s asyl- och invandringspolitik. I det empiriska undersökningsmaterial kommer element att identifieras som bedöms som relevanta för att förstå vad det är för asyl- och invandringspolitik som EU håller på att utforma. Dessa kommer sedan att tolkas med stöd av den skapade analysmodellen och formuleringar och tankeinnehåll kommer att försökas att härledas till något av de respektive perspektiven. Jag har valt att presentera materialet löpande och kronologiskt, varvat med delanalytiska moment, som ska hjälpa mig att besvara undersökningens frågeställningar. Anledningen till att jag använder mig av delanalytiska moment när jag analyserar empirin är att jag tror att det förtydligar de analytiska tankegångarna.

## **2.6 Preciserade frågeställningar**

Utifrån genomgången av undersökningens operationalisering kan följande preciserade frågeställningar formuleras:

- 1. Vilka idéer karaktäriserar EU:s asyl- och invandringspolitik beträffande ”världssyn”?*
- 2. Vilka idéer karaktäriserar EU:s asyl- och invandringspolitik beträffande ”viktigaste enhet”?*
- 3. Vilka idéer karaktäriserar EU:s asyl- och invandringspolitik beträffande ”styrning”?*

## **2.7 Avgränsning av material**

Det är väsentligt att klargöra vilket material som denna undersökning använder för att fånga EU:s asyl- och invandringspolitik. Undersökningen fokuserar på EU:s visioner och mål med den gemensamma asyl- och invandringspolitiken, och inte på enskilda direktiv och förordningar. Därför används ett material där idéerna finns i de mest renodlade formerna.

Dessa idéer formuleras på mötena och inte i det konkreta arbetet. Av de efterforskningar som har gjorts framstår följande material som intressant och lämpligt att undersöka i detta syfte:

1. EU:s toppmöte den 15 och 16 oktober i finska Tammerfors blev startskottet för det omfattande arbetet inom det paket av frågor som kallas ”ett område med frihet, säkerhet och rättvisa”. Skapandet av en gemensam asyl- och invandringspolitik utgör en del av detta arbete och hamnade därmed i toppen på den politiska dagordningen. På toppmötena samlas Europeiska rådet som utgörs av stats- och regeringscheferna från de olika medlemsländerna och det är på dessa möten som de avgörande besluten om EU:s färdriktning tas. I unionsfördragets kapitel D står det skrivet att Europeiska rådets roll är att ”tillföra Unionen den drivkraft som är nödvändig för dess utveckling och lägger fast de överordnande politiska riktlinjerna härför”.<sup>22</sup> Detta motiverar varför visionerna från toppmötet i Tammerfors utgör en del av det empiriska analysmaterialet.

2. För det andra utgör ett dokument från Kommissionen ”Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations” en del av analysmaterialet. Efter toppmötet i Tammerfors fick Kommissionen i uppdrag av Europeiska rådet att var sjätte månad presentera en rapport över hur arbetet utvecklas. Ovanstående nämnda rapport är från den 2 juni 2004 och markerar slutet på den första femårsperioden efter toppmötet. Rapporten presenterar en övergripande lägesrapport och skisserar framtida prioriteringar

3. På toppmötet i Bryssel den 4 och 5 november 2004 antog Europeiska rådet ett nytt program, Haagprogrammet, som utarbetades under det nederländska ordförandeskapet. Haagprogrammet bygger vidare på tidigare visioner och insatser, men samtidigt ska det förbereda medlemsstaterna för nya kommande utmaningar. Detta program utgör också en del av analysmaterialet.

4. I ”Haag Action Plan” från 5 maj 2005 syns EU:s senaste utveckling inom undersökta område. Rapporten som är utarbetad av Kommissionen ger en överblick över Haagprogrammets viktigaste punkter och Kommissionen identifierar specifika punkter som

---

<sup>22</sup> Sourander, Dag, *EU-lexikon – Den europeiska integrationen från A till Ö*, 1995, s. 94

den anser att ansträngningarna bör koncentreras på framgent. Detta dokument utgör den fjärde och sista delen av analysmaterialet.

Detta material är följaktligen undersökningens materialmässiga avgränsning av EU:s asyl- och invandringspolitik, och det är detta som ligger till grund för analys och slutsats. Tillsammans torde det ge en god uppfattning om vilken form av asyl- och invandringspolitik som EU håller på att utforma och bör vara en rimlig avgränsning för den här undersökningens omfång. Genom att undersöka material från olika tidpunkter kan också likheter mellan de olika källorna identifieras, och därmed är det lättare och lämpligare att uttala sig om tendenser om vad det är som är kännetecknande hos det undersökta fenomenet.

Asyl- och invandringspolitik är naturligtvis ett stort och mångfacetterat område som är under ständig utveckling och debatt. Det ska tilläggas att en väsentlig del av det här arbetet har gått åt just till att hitta ett lämpligt undersökningsmaterial. Det har många gånger känts som om man har simmat runt vilsen i ett stort hav utan möjlighet till helhetsperspektiv på området. En utmaning i sig har varit att försöka säga någonting om något som egentligen är väldigt komplext. Det är möjligt att ytterligare material och andra aspekter skulle ha varit lämpligt att titta på. Att så inte har skett beror i sådana fall helt enkelt på resursmässiga begränsningar, arbetets omfattning och min egen förförståelse av ämnet. Men genom att använda dokument från de väsentligaste mötena där EU sätter upp färdriktningen för den gemensamma asyl- och invandringspolitikens tycker jag att jag har lyckats fånga ett enhetligt och relevant undersökningsmaterial med tanke på uppsatsens syfte och frågeställningar.

## **2.8 Begreppsförklaring**

Det empiriska materialet är generellt och berör olika aspekter och prioriteringsområden inom ”Frihet, säkerhet och rättvisa”. Inom detta begrepp ingår bland annat asyl- och invandringspolitik, gränskontroller, civil- och straffrätt samt kampen mot terrorism och organiserad brottslighet. Även då undersökning ämnar ha en flyktingpolitisk fokus borde det vara både relevant och motiverat att inkludera andra aspekter, som invandring och säkerhet, som den är nära förknippad med. Åtgärder inom andra områdena kan ha effekter på flyktingpolitiken och därför bör dessa inte bortses från. Därtill kan det vara svårt att bryta ut specifika element om flyktingpolitiken ur ett material där den ingår i en bredare kontext. Det är också anledningen till varför i undersökningen begreppet ”asyl- och invandringspolitik” har



valts att används istället för till exempel ”flyktingpolitik”. EU använder ofta det uttrycket själv när den refererar till samarbetet inom det aktuella området och i slutsatserna från toppmötet i Tammerfors konstaterade medlemsstaterna att asyl- och migrationsfrågorna är nära besläktade.

Eftersom undersökningen har en flyktingpolitisk fokus kommer detta begrepp att definieras närmare. Med flyktingpolitik avses ofta den politik som förs beträffande asylsökande och personer i behov av internationellt skydd. Den rättsliga utgångspunkten för såväl EU som medlemsstaternas politik inom detta område utgörs av FN:s flyktingkonvention, den så kallade Genèvekonventionen, som också har nämnts tidigare. Enligt konventionen är en ”flykting” ”en person som befinner sig utanför det land som denne är medborgare i, därför att personen känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till 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”<sup>23</sup>. Det finns regionala utvidgningar av flyktingdefinitionen och skydd kan också ges till personer på andra grunder som humanitära. Inom EU-samarbetet är ”asyl” ett nyckelord. Termen avser uppehållstillstånd som beviljas en person för att denne uppfyller kriterierna för att vara ”flykting”. ”Asylsökande” är den person som söker uppehållstillstånd och anger sig vara i behov av internationellt skydd.<sup>24</sup>

I nästa kapitel ges en översiktlig bild av flyktingpolitikens utveckling i Europa sedan mitten av 1900-talet och framåt. Avsikten med detta kapitel är sätta undersökningen i en relevant kontext.

---

<sup>23</sup> Se t.ex. den svenska utlänningslagen 1989:529 3 kap. 2 §

<sup>24</sup> Andersson, Hans E., *Flyktingpolitiken i framtidens EU*, nr. 5, s. 15f

### 3. Bakgrund

#### 3.1 Flyktingpolitikens utveckling i ett europeiskt perspektiv

När Genèvekonventionen skapades 1951 utgjorde den en del av kampen för mänskliga rättigheter och mot den totalitarism som andra världskriget utlöste. Detta innebar att stater som hade anslutit sig till konventionen inte längre hade suveränitet att bestämma hur den ville behandla flyktingar.<sup>25</sup>

Rätten att söka asyl utgör en av de grundläggande mänskliga rättigheterna. Definitionen av vem som i juridisk mening ska räknas som flykting och därmed också vem som kvalificerar för asyl har sin grund i mänskliga rättighetsprinciper. Hur stater och FN i praktiken behandlar flyktingar visar till vilken grad som det internationella samfundet kan bistå utsatta grupper med det mänskliga rättighetsskyddet.<sup>26</sup>

Sedan 1951 års flyktingkonvention skapades går det att urskilja flera trender i flyktingpolitiken. Till att börja med var de viktigaste flyktingproblemen i huvudsak förorsakade av andra världskriget eller senare relaterade till införandet av kommunismen i Östeuropa. Flyktingströmmarna gick då från öst till väst, med framförallt människor som inte ville leva under de nya kommunistiska regimerna. Eftersom flyktingproblematiken utgjorde ett viktigt element i rivaliteten mellan de två dominerande politiska systemen fick asylsökande näst intill automatiskt stanna i väst. Då välkomnades flyktingar av både politiska och ekonomiska skäl.<sup>27</sup>

Under 1950- och 1960-talet kännetecknades Väst- och Nordeuropa av expansiva ekonomier och många länder led brist på arbetskraft och organiserade därför arbetskraftinvandring. Den stora arbetskraftsinvandringens tid sträckte sig till omkring 1975. Under denna period är det möjligt att även de som ansåg sig förföljda av sina hemländer inte valde att beteckna sig som asylsökande.<sup>28</sup> Majoriteten av flyktingarna fanns emellertid i de fattigare delarna av världen,

---

<sup>25</sup> Ruthström-Ruin, Cecilia, ”FN och flyktingfrågor i förändring”, i Bertil Dunér, *FN och de mänskliga rättigheterna*, 1995, s. 102f

<sup>26</sup> a.a. s. 99f

<sup>27</sup> a.a. 103f

<sup>28</sup> Jervas, Gunnar, ”Flyktingexplosionen – vår tids ödekris?”, *Världspolitikens dagsfrågor*, 1993, s. 5

framförallt som ett resultat av dekoloniseringen i Afrika. Endast ett mindre antal tog sig till västvärlden.<sup>29</sup>

I början av 1970-talet märktes en ny tendens i den globala flyktingproblematiken. Människor från krisområden i Afrika, Asien och Latinamerika började i ökad omfattning komma till de industrialiserade länderna i väst. Flyktingproblematiken gick därmed ifrån att ha betraktas ur ett öst – väst perspektiv till att få en syd – nord dimension. Allt fler människor från etniskt, geografiskt och kulturellt avlägsna platser sökte sig till länderna i väst i hopp om bättre livsbetingelser. De som skulle fatta beslut i flyktingärenden ställdes allt oftare inför dilemmat att avgöra vilka som skulle få stanna och vilka asylsökande som skulle avisas.<sup>30</sup>

På 1970-talet stängde länder sina gränser för arbetskraftinvandring, vilket fick följden att många människor försökte ta sig till västvärlden genom att åberopa asyl. Vid denna tidpunkt ökade också antalet illegala immigranter väsentligt.<sup>31</sup> Ankomsten av större mängder flyktingar till mottagarländerna resulterade i att det i dessa fanns en ökad tendens att se flyktingar som ett hot mot egna vitala intressen som ekonomisk och politisk stabilitet, nationell identitet och säkerhet.<sup>32</sup> 1980-talets början ses som startpunkten för allt strängare restriktioner gentemot asylsökande i västvärlden. En trend som har hållit i sig under 1990-talet och in på 2000-talet.<sup>33</sup>

Tidigare gick det att urskilja två distinkta vägar för immigranter att ta sig till Europa. En var kvotflyktingprogram (*refugee resettlement programmes*) och den andra arbetskraftsvärningsprogram (*labour recruitment programmes*). På grund av framförallt ekonomiska faktorer har båda dessa vägar blivit kraftigt begränsade. Den återstående vägen har blivit att ansöka om asyl. Resultat har blivit att det är allt svårare att skilja politiska flyktingar från ekonomiska flyktingar, vilket är en av kärnfrågorna i flyktingproblematiken idag.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Koser, Khalid, "New Approaches to Asylum", *International Migration Special Issue: International Migration Policies*, vol. 39, nr. 6, 2/2001, s. 86

<sup>30</sup> Dacyl, Janina Wiktorja, "Världens flyktingar", *Världens Fakta*, 1992, s. 3

<sup>31</sup> Jervas, Gunnar, "Flyktingexplosionen – vår tids ödekras?", *Världspolitikens dagsfrågor*, 1993, s. 6

<sup>32</sup> Dacyl, Janina Wiktorja, "Världens flyktingar", *Världens Fakta*, 1992, s. 4

<sup>33</sup> Koser, Khalid, "New Approaches to Asylum", *International Migration Special Issue: International Migration Policies*, vol. 39, nr. 6, 2/2001, s. 86

<sup>34</sup> a.a., 87f

Sett i ett globalt perspektiv, utgör andelen asylsökande i västvärlden fortfarande en relativ liten del. Det egentliga problemet är att det är fler människor som anländer än stater är villiga att acceptera. Stater är rädda att förlora kontrollen över sina gränser, en faktor som har drivit på införandet av restriktioner gentemot flyktingar. Till skillnad från kvotflyktingar ses asylsökande som oregelbundna, det vill säga att mottagarländerna inte fullt ut kan kontrollera i vilket antalet och under vilka förutsättningar de anländer. Asylsökande kan således ses som ett hot mot staters suveränitet att kontrollera sina egna gränser och i förlängningen också som ett säkerhetshot. Sammankopplingen av asyl och säkerhet verkar ha förstärkts efter attackerna den 11 september 2001.<sup>35</sup>

Det finns en ökad konsensus om att den senaste tidens allt hårdare restriktioner gentemot flyktingar i längden inte är hållbart. Stater erkänner att restriktionerna har haft oavsiktliga konsekvenser framförallt i form av människosmuggling. Många menar att restriktioner har drabbat dem som är i behov av skydd lika mycket som de som inte är det.<sup>36</sup>

Flyktingars mottagande, rättigheter och tillgång till sociala förmåner i Europa har länge sett olika ut beroende på vilket land de befinner sig i. Det finns djupt rotade attityder till immigranter mellan de olika medlemsländerna. Flyktingfrågan ansågs dock av medlemsstaterna i EU att vara av gemensamt intresse. Till att börja med behandlades frågan mellanstatligt genom överenskommelser mellan EU:s regeringar, vilket reflekterar den tvekan det fanns hos EU:s regeringar att fullt ut lämna över makten inom området till överstatlig nivå. Men Amsterdraget som trädde i kraft den 1 maj 1999 indikerar ett ökat intresse för att utveckla en mer harmoniserad EU-regim angående dessa frågor.<sup>37</sup> I och med detta förändrades arbetet kring asyl och invandring. Frågorna flyttades därmed från den mellanstatliga delen av samarbetet i EU till den överstatliga, det vill säga EU:s första pelare (EG-fördraget). På så sätt ökades möjligheterna för att skapa en gemensam asyl- och invandringspolitik inom EU. Kommissionen anser dock att regelverket ska stödjas av en ”öppen samordningsperiod” för att harmonisera medlemsländernas skilda praxis på området.<sup>38</sup>

Efter denna bakgrund kommer i nästa kapitel EU:s asyl- och invandringspolitik att analyseras.

---

<sup>35</sup> Koser, Khalid, ”New Approaches to Asylum”, *International Migration Special Issue: International Migration Policies*, vol. 39, nr. 6, 2/2001, s. 89

<sup>36</sup> a.a., s. 85

<sup>37</sup> Wallace, Helen, *Interlocking dimensions of European integration*, 2001, s. 10f

<sup>38</sup> [www.riksdagen.se/internet/EU-svar.nsf](http://www.riksdagen.se/internet/EU-svar.nsf), besökt: 19 april, 2004

## 4. Analys av empiri

### 4.1 Tammerfors 15 och 16 oktober 1999

Allra först förklaras i visionerna från Tammerfors att europeisk integration och frihet baseras på ett gemensamt engagemang för mänskliga rättigheter, demokratiska institutioner och juridiska lagar, och att dessa gemensamma värderingar har visat sig vara nödvändiga för att säkerställa fred och för att främja välståndet i unionen. Det står sedan att i och med Amsterdamfördragets införande består uppgiften nu av att se till att friheten, som bland annat innebär rättigheten att röra sig fritt i hela unionen kan nyttjas och att rättvisa och säkerhet ska vara tillgänglig för alla. Men sedan framhålls att denna frihet inte på något sätt ska uppfattas som en exklusiv rättighet för unionens egna medborgare: *"This freedom should not, however, be regarded as the exclusive preserve of the Union's own citizens. Its very existence act as a draw to many others world-wide who cannot enjoy the freedom Union citizens take for granted. It would be in contradiction with Europe's tradition to deny such freedom to those whose circumstances lead them justifiably to seek access to our territory. This in turn requires the Union to develop common policies on asylum and immigration, while taking into account the need for consistent control of external borders to stop illegal immigration and to combat those who organize it and commit related international crimes."* Det tydliggörs att målsättningen är en öppen och säker Europeisk union med en total respekt för de skyldigheter unionen har enligt Genèvekonventionen och andra relevanta avtal.<sup>39</sup>

#### *Delanalys 1:*

I ovanstående går det att identifiera både universalistiska och partikularistiska principer. Det europeiska samarbetet rör sig inom ett ramverk där den politiska styrningen påverkas av universalistiska principer som mänskliga rättigheter. Men då dessa gemensamma normer och värderingar ses som nödvändiga för att säkerställa fred och välstånd i unionen finns det även intresse av detta som kan tolkas som partikularistiskt. Ur det perspektivet skulle samhällets intresse komma före individens (världsmedborgarens). Kant (s. 5) menade att om individens intresse prioriteras så gynnas också allmänhetens intresse av fred, vilket motiverar universalismens giltighet. Därmed går det möjligtvis att hävda att det finns ett partikularistiskt intresse av universalism. Men i enlighet med det universalistiska synsättet understryks att EU

---

<sup>39</sup> *European Tampere Council, Presidency Conclusion, 15 and 16 October 1999, s. 2*

har ett ansvar och en skyldighet att erbjuda tillträde till unionens territorium till individer vars frihet har berövats någon annanstans och att den frihet som unionens egna medborgare åtnjuter inte ska uppfattas som en exklusiv rättighet avsedd uteslutande för dem. Ur detta perspektiv kan individens intresse tolkas som det primära. Världsmedborgarens intresse är å andra sidan begränsad, då tillträde till unionen endast går att få ”lagligt”. Att någon måste söka lagligt tillträde till unionen indikerar en territoriell partikularistisk världssyn, snarare än en universalistisk med rörelsefrihet.

Det konstaterades att EU behöver en immigrationspolitik, med omfattande karaktär. Den ska rikta in sig på förebyggande karaktär i ursprungs- och transitländer, vilket bland annat fodrar fattigdomsbekämpning, förbättra livsbetingelser och skapa jobb möjligheter, förhindra att konflikter uppstår och inrättandet av demokratiska institutioner. Genom att fokusera på mänskliga rättigheter och utvecklingsfrågor i dessa regioner ska flyktingsituationer förebyggas.<sup>40</sup>

#### *Delanalys 2:*

Uppenbarligen finns det ett påtagligt behov av att kontrollera migrationsströmmarna och ovanstående indikerar att det finns ett intresse av att avverka migrationsströmmarna från att nå EU:s territorium. Detta ska åstadkommas genom att förbättra förutsättningarna för människor på platser utanför unionen. Att engagera sig i människors välmående utanför unionen ger uttryck för hur universalistiska normer och värderingar påverkar EU:s agerande och handlingsutrymme. Det finns ett intresse av ett ansvar gentemot individer som inte är medlemmar av det egna samhället. Som bekant avsäger sig partikularisten ett sådant ansvar. Partikularisten säger visserligen att ju mer välmående ett samhälle är desto mer sannolikt är det att det bistår andra med hjälp, men att denna hjälp endast är en yttring av samhällets välvilja. EU:s medlemsstater är bland de mest välmående i världen och det är möjligt att anta att om ländernas ekonomiska situation hade sett annorlunda ut hade också biståndsinsatserna gjort det. Idag brottas dock många EU-länder med att få ekonomierna att gå ihop, utan (troligtvis) att ifrågasätta ansvaret och skyldigheten att hjälpa icke-medborgare i behov. Därför är det rimligt att anta att universalistiska principerna genomsyrar agerandet. Men behovet att kontrollera migrationsströmmarna bottnar sannolikt i första hand i ett samhälligt och därmed partikularistiskt intresse av att kunna kontrollera den egna

---

<sup>40</sup> *European Tampere Council, Presidency Conclusion, 15 and 16 October 1999, s. 3*

befolkningssammansättningen. Internationella avtal och liknande gör dock att kontrollen sker under begränsade former och en skyldighet att efterleva dessa gör att alternativa insatsformer skapas för att ge människor skydd. Istället för att enbart erbjuda skydd i det egna samhället, görs det också utanför.

Vad gäller rätten att söka asyl understryker Europeiska rådet att unionen och medlemsstaterna måste visa en absolut respekt inför rätten att söka asyl. Asylsystemet ska grundas på en total inkludering av Genèvekonventionen, det vill säga säkerställa att ingen sänds tillbaka till förföljelse, och därmed upprätthålla principen om icke-återsändande. Asylsystemet bör enligt toppmötet i Tammerfors innehålla en bestämmelse om vilken stat som är ansvarig för att pröva en asylansökan, gemensam standard för rättvisa och effektiva asylprocedurer, gemensam standard för asylmottagning och en gemensam definition av flyktigbegreppet. Asylsystemet ska också kompletteras med en alternativ form av skydd (*subsidiary form of protection*) till människor som är i ett behov av ett sådant skydd. Rådet manades att skynda på sina ansträngningar att enas om en temporär form av skydd för flyktingar när en så kallad massflyktsituation uppstår (och som är tänkt att träda in när stort antal personer ansöker om asyl så att det vanliga systemet inte klarar av att hantera situationen). Rådet manades också att omgående slutföra arbetet med det gemensamma identifikationssystemet för asylsökande, Eurodac.<sup>41</sup>

### *Delanalys 3:*

Som det har framkommit tidigare anses det viktigt att en individs rättighet att söka asyl inte undanröjs i staters intresse av att kontrollera migrationsströmmarna. EU:s ambition är att inte göra det och därmed eftersträva att leva upp till internationella avtal och värderingar. Därmed finns det en universalistisk ambition att undvika existentiella faror som hotar världsmedborgaren. Det finns ett tydligt intresse och behov bland unionens medlemsstater att hantera "asylfrågan" tillsammans, varför ett gemensamt asylsystem skapas. Samarbetet inom området torde i första hand baseras på ett samhälligt intresse snarare än den enskilda individen. Huruvida individens intresse gynnas av EU:s gemensamma asylsystem låter sig inte i denna undersökning lika lätt konstateras. I realiteten begränsas världsmedborgarens möjligheter och rörelsefrihet, som ett resultat av att endast vara tillåten att ansöka om skydd i ett medlemsland. Förutom detta utvecklas identifikationssystem i syfte att hålla

---

<sup>41</sup> *European Tampere Council, Presidency Conclusion, 15 and 16 October 1999, s. 3f*

världsmedborgaren under kontroll. Å ena sidan kan detta tolkas som ett partikularistisk förfarande med tanke på de effekter det får på världsmedborgarens rörlighet i åtanke. Å andra sidan bekräftar utformandet av det gemensamma asylsystem en universalistisk ambition att erbjuda skydd till individer i behov i enlighet med de internationella avtalen.

Det konstaterades att EU måste garantera en rättvis behandling av tredjelandsinvånare som lagligen uppehåller sig på medlemsstaternas territorium. Målsättningen med en kraftfullare integrationspolicy bör enligt Europeiska rådet vara att garantera dem rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med EU-medborgarnas. Det står att en tredjelandsmedborgare ska ha en juridisk status som är ungefärlig (*approximate*) med den som medlemsstaternas medborgare åtnjuter. De som har varit bosatta i unionen under en viss bestämd tid och som är beviljade uppehållstillstånd ska garanteras rättigheter som ligger så nära som möjligt (*as near as possible*) union medborgarnas. Europeiska rådet rekommenderar att ”*long-term legally resident third country nationals*” ska erbjudas möjligheten att få medborgarskap i den medlemsstat där de är bosatta. Policyn ska också innehålla åtgärder för bekämpning av diskriminering i det ekonomiska, sociala och kulturella livet. Likaså ska bekämpningen av rasism och xenofobi trappas upp. I detta syfte uppmuntras medlemsstaterna att utveckla egna nationella program.<sup>42</sup>

#### *Delanalys 4:*

Parallellt med att inflödet av människor till unionen verkar kontrolleras allt starkare så finns det en ambition att stärka rättigheterna för så kallade icke-medborgare som lagligen uppehåller sig på EU:s territorium. Detta ger uttryck för ett individ orienterat intresse. Rättvisenivån mellan unionens medborgare och icke-medborgaren närmar sig varandra, varför riktningen är mer åt det universalistiska hållet. Det står dock inte uttryckligen att icke-medborgarens rättigheter bör vara absolut jämlik med EU-medborgarens, utan begrepp som ”jämförbar” och ”ungefärlig” används i sammanhanget. Dessutom är det här naturligtvis en fråga om jämlikhet mellan människor inom EU och inte mellan människor globalt sett som är universalismens ideala världsyn.

Det tydliggörs att tredjelandsinvånarens tillträde och uppehåll ska baseras på en gemensam uppskattning av den ekonomiska och demografiska utvecklingen i unionen, liksom

---

<sup>42</sup> *European Tampere Council, Presidency Conclusion, 15 and 16 October 1999, s. 3f*



situationen i ursprungsländerna. Beslut i dessa frågor ska inte bara ta hänsyn till mottagningskapaciteten i varje medlemsland utan också till deras historiska och kulturella band med ursprungsländerna.<sup>43</sup>

#### *Delanalys 5:*

I detta tankeinnehåll går det att urskilja partikularistiska principer. Hur till vida icke-medborgare ska erbjudas tillträde till unionen avgörs av samhällets intresse, behov och förutsättningar. Michels Walters tankegångar (s. 7) gör sig synbara i den sista meningsformuleringen, han menade att stater har ett speciellt förhållande med människor från länder som de har etniska eller kulturella band till.

Europeiska rådet uttryckte ett behov av att hantera migrationsströmmar på alla nivåer. Det efterfrågar en utveckling i nära samarbete med ursprungs- och transitländer, informationskampanjer om möjligheter att emigrera lagligt och motarbetning av alla former av människosmuggling. Det gemensamma regelverket för hantering av visahandlingar och falska dokument ska utvecklas vidare, vilket ska inkludera ett närmare samarbete med EU-konsulat i tredjeländer. I områden där det bedöms som nödvändigt ska EU-kontor för handläggning av visaansökningar etableras.<sup>44</sup>

#### *Delanalys 6:*

Som det redan har framkommit ämnar EU att föra en omfattande migrationspolitik, vilket enligt ovan också inkluderar att hantera migrationsströmmar på alla nivåer. Enda vägen att ta sig in i EU är på ”lagligt” vis. Världsmedborgarens rörlighet påverkas av om denne uppfyller den önskvärda destinationens kriterier på vad det är som räknas som lagligt och ska helst avgöras innan inresa, utanför unionens externa gränser. Detta karakteriserar i synnerhet en partikularistiskt territoriell världssyn.

Europa rådet är fast besluten att tackla den illegala invandringen, med speciell tonvikt på att bekämpa dem som sysselsätter sig med människosmuggling och utnyttjar människor för ekonomisk vinning. I detta sammanhang ska speciell hänsyn tas till människor som fallit offer för denna verksamhet, med en speciell betoning på kvinnor och barn. När det gäller en effektiv bekämpning av människosmuggling anses också ett samarbete med ursprungs- och

---

<sup>43</sup> *European Tampere Council, Presidency Conclusion, 15 and 16 October 1999, s. 4*

<sup>44</sup> a.a., s. 4f

transitländer viktigt. Myndigheterna i dessa länder ska erbjudas stöd för att stärka sin förmåga att effektivt bekämpa människosmuggling. Dessa länder ska också erbjudas stöd så att de kan utvecklas i en riktning som främjar frivillig återresa (*voluntary return*). På så vis ska de bättre kunna hantera återinträdesskyldigheter (*readmission obligation*) som de har gentemot unionen och medlemsstaterna.<sup>45</sup>

#### *Delanalys 7:*

Då det endast går att få tillträde till unionen lagligt är det en naturlig konsekvens att den illegala invandringen ska motarbetas. De människor som kommer att motarbetas är alltså individer som troligtvis saknar möjlighet till laglig inresa. Bekämpning av illegal invandring tolkas i det här sammanhanget som en partikularistisk princip, framförallt när det gäller komponenten världssyn. Att överhuvudtaget uttrycka att en individ rör sig olagligt indikerar partikularism. I den universalistiska idealvärden råder som bekant total rörelsefrihet och i denna torde dikotomier som ”olaglig” och ”laglig” inte existera. Vidare borde samhällets intresse här vara den primära enheten även då bekämpning av människosmuggling explicit också görs i syfte att hjälpa dem som faller offer för denna verksamhet.

Ett närmare samarbete mellan medlemsstaterna vad gäller gränskontroller, såväl på land som till havs, och tekniskt stöd ska eftersträvas. Europeiska rådet välkomnar memorandumet mellan Italien och Grekland om att samarbeta i Adriatiska och Joniska havet för att bekämpa former av organiserad brottslighet, inklusive människosmuggling. Det görs vidare klart att som en konsekvens av Schengensamarbetet måste (de dåvarande) kandidatländerna fullt ut acceptera samarbetets innebörd. Europeiska rådet understryker vikten och behovet av att kontrollera unionens framtida yttre gränser med hjälp av specialiserade tjänstemän.<sup>46</sup>

#### *Delanalys 8:*

Ett närmare samarbete vad gäller gränskontroller, även till havs, karaktäriseras av partikularistiska principer. Önskan och behovet av att förstärka kontrollen av de externa gränserna gör att unionen förflyttar sig längre bort från den universalistiska polen vad gäller världssyn, mot den partikularistiska. Stärkta gränskontroller har en reducerande effekt på världsmedborgarens rörlighet.

---

<sup>45</sup> *European Tampere Council, Presidency Conclusion, 15 and 16 October 1999, s. 5*

<sup>46</sup> a.a.

## 4.2 Bryssel 2 juni 2004

I börja av Kommissionens rapport nämns terrorattackerna den 11 september 2001 och 11 mars 2004 som händelser som kan ge intrycket av att unionen med anledning av dessa på ett obalanserat sätt lägger tonvikten på säkerhetsaspekter. Mediernas rapportering kring EU:s arbete anses vara en bidragande orsak till denna uppfattning. Kommissionen poängterar dock att unionens arbete kring integration baseras på ”*rigorous concept of the protection of fundamental rights*”, och att Kommissionens målsättning alltid har varit att garantera en balans mellan frihet, säkerhet och juridiska aspekter. Kommissionen poängterar dock att unionen måste garantera en hög nivå av säkerhet så att friheten kan åtnjutas fullt ut.<sup>47</sup>

### *Delanalys 9:*

I det europeiska samarbetet framstår individens intresse väga tungt. Naturligtvis borde det också ligga i en individs intresse att leva i ett tryggt samhälle. Individen i det här sammanhanget är sannolikt i första hand en individ som är en unionsmedborgare eller alternativt någon som har laglig rätt att uppehålla sig på unionens territorium (och inte världsmedborgaren). Säkerhet anses vara en förutsättning för att den individuella friheten ska kunna åtnjutas fullt ut och denna frihet tillskrivs troligtvis i första hand unionens egna medborgare (även med den tidigare formuleringen i åtanke att den frihet som finns inneboende i EU:s samarbete inte ska uppfattas som enbart tillskriven unionsmedborgarna). Enligt partikularisten är samhället och dess medborgare den viktigaste enheten och den primära uppgiften består av att undvika existentiella faror som hotar samhället, vilket till exempel skulle kunna vara terroristiska angrepp. Ovanstående tankeinnehåll ur rapporten från Kommissionen passar därför in på det partikularistiska synsättet vad gäller viktigaste enhet.

På grund av unionens utvidgning österut påpekas att EU-samarbetet måste ses i ett nytt sammanhang: ”*Enlargement will increase the number of citizen wishing to enjoy the benefit of living and moving in the area of freedom, security and justice. The adoption of high common standards as regards security and justice is bound to help strengthen the general level of security throughout the territory.*” Kommissionen menar att utvidgningen skapar utmaningar för speciella policyområden. Som exempel nämns åtgärder som ”*strengthening of external borders*”, etablerandet av ”*second-generation Schengen information system*” och att mer

---

<sup>47</sup> *Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of The Tampere programme and future orientations*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 2 June, 2004, s. 4

generellt förbereda de nya medlemsstaterna för ett fullständigt tillträde till Schengensamarbetet. Då målsättningen är att demontera de inre gränserna betyder det samtidigt att kontrollen av de nya medlemsstaternas yttre gränser måste stärkas. Vad gäller ett integrerat gränskontrollsystem och visapolicy framhävs att uppmärksamhet måste riktas på att skapa de förutsättningar som behövs för att de nya medlemstaternas interna gränskontroller ska kunna demonteras. I detta sammanhang nämns vikten av en smidigt ”*External Border Agency*” och att utvecklandet av koordinationsmekanismer måste stärkas i kombination med att på lång sikt etablera ett ”*European Corps of border guards*”, som ett komplement till de nationella gränsvakterna. Det påbörjade arbetet med biometriska informationsuppgifter i identitetshandlingar, särskilt i pass, måste fortgå skriver Kommissionen. Ett närmare samarbete med grannländerna understryks som essentiellt, och särskilt med de länder som unionen delar gränser, i överensstämmelse med den så kallade ”*new Union neighborhood policy*”.<sup>48</sup>

#### *Delanalys 10:*

Unionens utvidgning går som synes hand i hand med en förstärkt yttre gränsbevakning. Fler områden och människor inkluderas i samhället, men detta resulterar i en allt hårdare kontroll mot yttrevärlden och dess människor. Det finns fler begrepp i det empiriska materialets formuleringar som styrker uppfattningen att bevakningen av de yttergränserna och kontrollen av människor verkar bli allt hårdare, som till exempel ”*External Border Agency*”, ”*European Corps of border guards*” och ”*second generation Schengen system*”. Dessutom indikerar materialet att dessa insatser ska trappas upp, vilket särskilt representerar en partikularistisk territoriell världssyn. Därmed rör sig EU i det avseendet, vilket också tidigare konstaterades, mot den partikularistiska polen.

Kommissionen menar att en gemensam policy för att hantera migrationsströmmar måste vara realistisk och ta hänsyn till ekonomiska och demografiska behov för att understödja det lagliga inträdet till unionen för immigranter. Vidare skriver Kommissionen att det är självklart att medlemsstaterna behåller sin rättighet att bestämma i vilket antal som tredjelandsmedborgare ska få tillåtelse att ta anställning eller bedriva egen yrkesverksamhet på sitt territorium. Policyn ska stå i överensstämmelse med den nuvarande principen om

---

<sup>48</sup> *Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of The Tampere programme and future orientations*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 2 June, 2004, s. 5, 9

rättvisbehandling av tredjelandsmedborgare. Trovärdigheten med en positiv och öppen inställning till invandring beror väldigt mycket på hur till vida unionen har förmåga att kontrollera den illegala invandringen, menar Kommissionen. Detta arbete inkluderar en starkare bekämpning av människosmuggling liksom att utveckla en effektiv policy angående "returns" och "readmission".<sup>49</sup>

#### *Delanalys 11:*

Resonemanget om att det lagliga tillträdet till unionen påverkas av de enskilda medlemsstaternas (samhällets) ekonomiska och demografiska behov, är typiskt partikularistiskt. Här går det avgränsades samhällets behov före världsmedborgarens, även då hänsyn tas till icke-medborgarens rättigheter. I samband med bekämpning av människosmuggling dyker begrepp som "returns" och "readmission" upp, som också måste tolkas som partikularistiska. De i sig betyder att individer ska återsändas ifrån något och återinträdes i någonstans, vilket har en inskränkande påverkan på en individs rörlighet.

Kommissionen framhäver vikten av samarbete och kompanjonskap ursprungs- och transitländer. På samma gång uttrycks ett behov av effektiva administrativa beslutsprocedurer angående "returns", "reintegration schemes" och "entry procedures" som avskräcker ogrundad begäran av inträdelse och bekämpar nätverk som sysslar med människosmuggling. Kommissionen menar att denna inställning är allt viktigare då de som faller offer för dem som utnyttjar systemet ofta är flyktingar.<sup>50</sup>

#### *Delanalys 12:*

Att det gemensamma interna asylsystemet ska kompletteras med samarbete med områden utanför unionen, kan tolkas som ett tillvägagångssätt för att eftersträva att leva upp till universalistiska principer om mänskliga rättigheter. Här dyker också begrepp upp som kan tolkas som partikularistiska. Innebörden i begrepp som "reintegration schemes" och "entry procedures", antyder kontroll av en individs rörelsefrihet. I ovanstående uttrycks även en vilja att avskräcka framförallt de som bidrar till att individer på ett olagligt sätt försöker att ta sig in i EU. Kommissionen ser detta som ett sätt att hjälpa "riktiga" flyktingar, det vill säga de som kvalificerar för en sådan status i enlighet med de internationella avtalen. För EU fungerar

---

<sup>49</sup> *Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of The Tampere programme and future orientations*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 2 June, 2004, 9f

<sup>50</sup> a.a., s. 10

således bekämpning av människosmuggling som ett tillvägagångssätt för att leva upp till den universalistiska styrningsformen, där det sägs att det viktigaste åtagandet är att erbjuda skydd till människor som befinner sig i ett genuint skyddsbehov.

#### **4.3 Bryssel 4 och 5 november 2004**

I Haagprogrammet uttrycks det ett brådskande behov att utveckla tekniker för att skydda Europeiska Unionen och dess medborgare från terroristattacker. Det står att unionens medborgare med all rätt kan förvänta sig att EU på ett effektivt sätt genom gemensamma ansträngningar ska ta itu med och motarbeta gränsöverskridande problem som illegal migration, trafficking, terrorism och organiserad brottslighet. I synnerhet anses sambandet mellan den interna och externa dimensionen blivit allt tydligare och viktigare. Medlemsstaterna uppmuntras att inte enbart ta hänsyn till den nationella säkerheten, utan säkerheten i unionen som helhet.<sup>51</sup>

##### *Delanalys 13:*

I enlighet med det partikularistiska synsättet ger ovanstående formuleringar uttryck för att samhället är den primära enheten och den viktigaste uppgiften består av att undvika existentiella faror som hotar detta och att bistå sina medborgare med en viss nivå av skydd och säkerhet.

Haagprogrammet belyser att internationell migration är ett fenomen som kommer att fortgå, varför det är viktigt att anta ett omfattande sätt att handskas med detta. Olika stadier av migration ska tas hänsyn till, som orsaker till migration och vilka principer som ska styra det administrativa regelverket bland annat vid inresa, integration och återsändande. Det står också att den pågående harmoniseringen av asyl- och invandringspolitiken i EU ska baseras på en gemensam analys av faktorer som styr migration.<sup>52</sup>

##### *Delanalys 14:*

Detta exemplifierar och tydliggör hur internationell migration har hamnat på den politiska dagordningen och att det finns ett starkt intresse av att kontrollera denna på alla nivåer. Ett

---

<sup>51</sup> *The Hague Programme – Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, Presidency Conclusions, Brussels, 4 and 5 November, 2004, s. 12f

<sup>52</sup> a.a., s. 16f

rimligt antagande är att ett sådant behov har uppstått ur staters intresse av att värna om den egna finansiella, sociala, politiska och fysiska basen av resurser, varför olika insatser görs för att kontrollera och begränsa inflödet av nya medlemmar. Detta stämmer in på det partikularistiska synsättet att samhället är den viktigaste enheten.

Det tydliggörs, liksom det tidigare har tydliggjorts, att asylsystemet i EU baseras på Genèvekonventionen och andra relevanta avtal. Vad gäller det pågående arbetet med ett harmoniserat asylsystem menar Europeiska rådet att det behövs göra en grundlig kritisk granskning av det tidigare arbetet på området. Kommissionen uppmanas att undersöka lämpligheten, möjligheter och svårigheter med en gemensam process av asylansökningar i unionen. Medlemsstaterna kommer vidare att stödjas under processen att utveckla ett enhetligt system för bedömning av ansökningar om internationellt skydd.<sup>53</sup>

#### *Delanalys 15:*

Liksom tidigare klargörs det även i Haagprogrammet att unionen har en skyldighet och ansvar att erbjuda individer skydd i enlighet med internationella avtal, varför ett gemensamt asylsystem håller på att utformas. Internationella avtal utgör således en väsentlig grund i unionens samarbete och influerar utformningen av den gemensamma asyl- och invandringspolitiken och indikerar därmed universalistisk form av styrning.

Som en egen punkt i Haagprogrammet utgör det som kallas den externa dimensionen av asyl och migration. Europeiska rådet menar att EU:s politik bör syfta till att samarbeta med länder utanför regionen och bistå dessa med att förbättra kapaciteten att handskas med immigration och flyktingskydd och att motarbeta illegal migration. Europeiska rådet bekräftar att det finns ett behov av att EU bidrar och känner sitt ansvar för att skapa ett effektivare och tillgängligare internationellt skyddssystem, i samarbete med tredjeländer. Ursprungs- och transitländer ska uppmuntras att stärka kapaciteten för att tillhandahålla flyktingskydd, i överensstämmelse med internationella normer. En annan punkt i Haagprogrammet handlar om att utveckla regionala EU-skyddsprogram i samarbete med UNHCR och berörda tredjeländer. Programmen kommer att fokusera på kapacitetsstärkande åtgärder med en speciell fokus på att förebygga grundorsakerna till att flyktingsituationer uppstår. Vad gäller transitländer understryker Europeiska rådet behovet av ett intensifierat samarbete och att stärka kapaciteten

---

<sup>53</sup> *The Hague Programme – Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, Presidency Conclusions, Brussels, 4 and 5 November, 2004, 17f

både vid EU:s södra och östra gränser för att förbättra förutsättningarna för dessa länder att bättre hantera migrationsströmmar och tillhandahålla ett tillfredställande skydd för flyktingar. Stöd ska ges till de länder som kan visa ett genuint intresse av att fullborda sina skyldigheter enligt Genèvekonventionen i uppbyggandet av sina nationella asylsystem. Europeiska rådet påpekar att en otillräcklig hantering av migrationsströmmar kan resultera i mänskliga tragedier, och exemplifierar med de tragedier som har utspelats i Medelhavsområdet under den senaste tiden som ett resultat av att människor illegalt försöker att ta sig in i EU. Europeiska rådet menar att gemensamma kraftansträngningar måste tas för att förhindra att fler liv går förlorade.<sup>54</sup>

#### *Delanalys 16:*

Här blir det också tydligt hur unionen försöker påverka asylsystemets utformning inom det universalistiska regelramverket. Det verkar finnas ett påtagligt intresse av att förlägga delar av unionens gemensamma asylsystem externt och därmed försöka infria skyldigheter gentemot flyktingar utanför EU:s territorium. På så vis blir det märkbart hur styrningen påverkas av universalistiska normer och värderingar, samtidigt som världsmedborgarens möjligheter att ta sig in på EU:s territorium påverkas åt en mer partikularistisk riktning. Det uttrycks ännu en gång ett behov inte bara av samarbete mellan unionens medlemsstater utan också med länder som står utanför unionens samarbete. Det är rimligt att anta att behovet av att få tredjeländer att känna ett ansvar grundas i ett samhälligt intresse av att sprida det tryck som flyktingströmmarna utgör för det europeiska samhället, men ändå på samma gång värna om de universalistiska normerna och värderingarna.

Laglig invandring och bekämpning av olaglig arbetskraft lyfts fram som en annan viktig målsättning och ett sätt att främja den ekonomiska utvecklingen i Europa. Detta anses också spela en nyckelroll för att odla goda relationer med tredjeländer. Då en informell ekonomi och en illegal arbetsmarknad kan fungera som pull-faktorer för den illegala immigrationen, vilket i förlängningen kan leda till exploatering av individer menar Europa rådet att medlemsstaterna måste sträva efter att reducera den informella ekonomins utbredning.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> *The Hague Programme – Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, Presidency Conclusions, Brussels, 4 and 5 November, 2004, s. 20ff

<sup>55</sup> a.a., 19



### *Delanalys 17:*

Ovanstående tankeinnehåll kan tyckas ge uttryck för ett såväl samhälligt fokuserat intresse liksom ett individfokuserat. Samtidigt som laglig invandring gynnar samhället ekonomiskt motarbetar det även exploatering av individer. För att en icke-medborgare ska ha en rättvisenivå som ligger nära den som unionsmedborgaren måste denne, som tidigare har konstaterats, uppehålla sig lagligt på EU:s territorium. Genom att motarbeta den informella arbetsmarknaden som är ett lockbete för den illegala invandringen hänvisas världsmedborgaren till de lagliga vägarna in i EU. Då det är samhället som bestämmer dessa premisser är det antagligen inte inkorrekt att säga att samhället utgör den viktigaste enheten vilket därmed indikerar partikularism.

Stabiliteten i det europeiska samhället anses gynnas av en framgångsrik integration av medborgare från tredjeländer och deras ättlingar som lagligt befinner sig på EU:s territorium. Detta mål ska nås genom att utveckla effektiva handlingsätt och att motarbeta isoleringen av vissa grupper i samhället. Samtidigt som Europeiska rådet medger att en del framsteg har gjorts angående en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare inom EU anser det att mer måste göras för att skapa jämställda möjligheter att fullt ut delta i samhället.<sup>56</sup>

### *Delanalys 18:*

Detta stödjer tidigare observerade tendens: Parallellt med att bevakningen av de externa gränserna stärks, stärks rättvisenivån för lagliga tredjelandsmedborgare som uppehåller sig inom EU. I ambitionen av en lyckosam integration av medborgare från tredjeländer går det se såväl partikularistiska som universalistiska principer. Partikularistisk på så vis att en framgångsrik integration anses gynna samhället i stort och universalistisk om det ses ur ett individfokuserat perspektiv, och det är naturligtvis här svårt att avgöra vilkens intresse som väger tyngst.

Immigranter som inte längre har laglig rätt att uppehålla sig på EU:s territorium måste frivilligt eller genom tvång återsändas. Europeiska rådet efterlyser effektiva återsändningsregler som samtidigt tar hänsyn till att individer återsänds på ett humant sätt med full respekt för deras mänskliga rättigheter och värde. Även i detta fall anses EU:s

---

<sup>56</sup> *The Hague Programme – Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, Presidency Conclusions, Brussels, 4 and 5 November, 2004, s. 19

externa relationer med tredjeländer vara viktiga, med en speciell betoning på de problem som är förknippade med medborgare som inte innehar pass eller annan identitets handling.<sup>57</sup>

#### *Delanalys 19:*

Universalistiska normer och värderingar gör sig även synbara när individer repatrieras, ”individer ska återsändas på ett humant sätt”. Men repatriering är naturligtvis i grund och botten ett partikularistiskt förfaringsätt oavsett om det utförs så kallat humant eller inte. Hemsändning av individer innebär kontroll av inflödet av nya medlemmar i samhället och ger därmed uttryck för en partikularistisk territoriell världssyn och ett samhällsfokuserat intresse.

Gränskontroller och bekämpning av illegal immigration utgör även i Haagprogrammet ytterliggare en punkt. Vikten av en snabb avskaffning av de interna gränskontrollerna och att fortsätta det gradvisa arbetet med att skapa ett integrerat system för att hantera unionens yttre gränser samt stärka kontrollen och övervakningen av dessa betonas. Då medlemsstaterna konfronteras med speciella och oförutsedda händelser förorsakade av ett exceptionellt migrationstryck eller när en stats externa gräns anses speciellt problematisk är det tänkt att stödåtgärder ska finnas att tillgå, till exempel i form av expertteam som ska kunna tillhandahålla snabba tekniska åtgärder när medlemsstater så kräver. Europeiska rådet uppmanar medlemsstaterna att förbättra den gemensamma analysen av immigrationsvägar, människosmuggling och andra kriminella aktiviteter i området. Medlemsstaters initiativ om samarbete på haven välkomnas.<sup>58</sup>

#### *Delanalys 20:*

Att avskaffandet av unionens interna gränser går hand i hand med en starkare bevakning av unionens externa gränser har vi sett tidigare och detta blir även synbart här. Än en gång går det att konstatera att i och med unionen utvidgning går den allt mer i en partikularistisk riktning vad gäller komponenten världssyn.

Hanteringen av migrationsströmmar ska stärkas genom etablerandet av olika säkerhetsåtgärder i form av identitetstekniker. Europeiska rådet uppmanar medlemsländerna med att fortsätta att integrera identifikationsinstrument i olika typer av identitetsdokument,

---

<sup>57</sup> *The Hague Programme – Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, Presidency Conclusions, Brussels, 4 and 5 November, 2004, s. 22f

<sup>58</sup> a.a., s. 23ff

vilka framförallt ses som viktiga åtgärder för att förebygga och kontrollera brottslighet. Vidare uttrycks en vilja att vidareutveckla den gemensamma visapolicyn, i syfte att underlätta lagligt resande och tackla den illegala immigrationen. Detta ska ske genom att ytterligare harmonisera nationell lagstiftning med hanteringen av ärenden på lokala handläggningskontor. En målsättning är att etablera gemensamma visakontor, samt att diskutera möjligheterna med att inrätta en *European External Action Service*.<sup>59</sup>

#### *Delanalys 21:*

Ovanstående tankeinnehåll styrker också antagandet om att EU har ett påtagligt behov och intresse av att kontrollera flödet av människor inom och in i unionen. Det verkar också vara önskvärt att en betydande del av kontrollen sker externt, i områdena utanför EU. Samhället kontrollerar således inflödet av nya medlemmar även ifrån territorium som inte tillhör det egna, vilket kan tolkas som en vidareutveckling av det partikularistiska synsättet. Enligt partikularisten har varje samhälle rätt att bestämma över sig själv. I EU:s fall går det att påstå att unionen bestämmer över sig själv också ifrån andra samhällen.

#### **4.4 Bryssel 10 maj 2005**

En av de prioriteter som identifieras av Kommissionen i Haag Action Plan är etablerandet av ett effektivt asylsystem i överensstämmelse med unionens värderingar och humanitära tradition och med respekt för unionens internationella skyldigheter. I Haag Action Plan blir det ytterligare tydligt hur EU parallellt med att unionen i det inom europeiska rummet harmoniserar den nationella asylpolitiken vänder blicken utåt mot utrikespolitiska lösningar på flyktingtemat: *"A common immigration policy cannot confine itself to admission and return policies: successful management of migrations flows must become an integral element and comprise a serious investment in relations with third countries, both of origin and of transit, notably through assistance and cooperation, in the mutual interest of third-countries and of the Union."* Med olika initiativ ska EU understödja tredjeländers kapacitet att skapa dugliga migrationssystem, inkluderat återvändningspolitik, omlokaliseringsprogram och

---

<sup>59</sup> *The Hague Programme – Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, Presidency Conclusions, Brussels, 4 and 5 November, 2004, s. 25f

förhöjning av skyddskapaciteten i ursprungsregionerna. Samtidigt ska fokus läggas på grundorsakerna till migration.<sup>60</sup>

#### *Delanalys 22:*

Detta bekräftar ännu en gång hur universalistiska normer och värderingar påverkar EU:s styrning. För att leva upp till universalistiska åtaganden letar unionen efter utomeuropeiska lösningar när skyddskapaciteten inom det egna territoriet är begränsad. EU ämnar således föra en kontrollorienterad migrationspolitik, med en preventiv ansats, som försöker att hämma push-faktorerna i ursprungsländerna och som strävar efter att kunna erbjuda människor ett tillräckligt skydd i ursprungsområdena. Eftersom dessa insatser samtidigt kan ha en reducerande effekt världsmedborgarens rörelsefrihet, kan även EU:s handlande tolkas som partikularistisk. Genom dessa ansatser hålls världsmedborgaren på avstånd från EU:s territorium.

Angående hanteringen av migration, menar Kommissionen att unionen behöver en mer balanserad approach som handskas med både den lagliga och olagliga. En gemensam integrationspolicy ska fokusera på såväl de lagliga immigranternas situation som en förstärkt bekämpning av den illegala invandringen. Kommissionen menar att de sociala och ekonomiska kostnaderna, inte bara i gästländerna, utan också i ursprungsländerna, är extremt höga på grund av denna. Haag Action Plan uttrycker också att det finns behov av regler angående återsändande och ytterligare samarbete för att bekämpa människosmuggling. Det poängteras att tredjelandsinvånarens rättighet och värdighet är de vägledande principerna i EU:s policy. Kommissionen skriver att integrationens målsättning är att maximera de positiva effekterna på samhälle och ekonomi. Kommissionen menar också att en lyckosam integrationspolicy måste bidra med en förståelse och dialog mellan religioner och kulturer, samtidigt ska respekt för EU:s värderingar garanteras.<sup>61</sup>

#### *Delanalys 23:*

Detta bygger vidare på vad som har konstaterats tidigare. Det finns ett samhälligt intresse av att kontrollera migrationen, här bland annat eftersom kostnaderna för den illegala migrationen är extremt hög, vilket kan tolkas som en partikularistisk princip. Samtidigt är universalistiska

---

<sup>60</sup> *The Hague Programme: Ten priorities for the next five years*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 5 Mai, 2005, s. 8f

<sup>61</sup> a.a.

principer om människors värde och rättigheter vägledande principer i EU:s arbete, vilket bör innebära att individens intresse även står i fokus.

Nedmonteringen av unionens inre gränser och en förstärkt bevakning av de yttre utgör, som också tidigare har påvisats, ett prioriterat område. Kommissionen skriver *"An area where the free movement of persons is fully ensured demands further efforts leading to integrated control of the access to the territory"* och som en följd av unionens senaste utvidgning är det en prioritet att ta bort personkontrollerna vid de interna gränserna.<sup>62</sup>

#### *Delanalys 24:*

Även fortsättningsvis verkar tidigare påvisade tendens vara gällande. I och med att unionen har utvidgats och fler människor tar del av det europeiska samarbetet finns ett påtagligt behov av att kontrollera tillträdet i unionen, och det görs genom att fokusera på gränsbevakning. Ju mer EU fokuserar på att stärka bevakningen av de externa gränserna desto närmare flyttar sig unionen den partikularistiska polen. Stärkta gränskontroller i sig står i skarp kontrast till den universalistiska idealvärlden med total rörelsefrihet för världsmedborgarna.

I Haag Aktion Plan markeras också att säkerheten utgör en viktig prioritet. Det står att terrorism kräver en global respons och att unionsmedborgarnas förväntningar ej kan ignoreras och att unionen ej kan misslyckas att respondera på dessa. Kommissionen menar också att medlemsstaternas ansträngningar på det här området måste kompletteras med externt samarbete.<sup>63</sup>

#### *Delanalys 25:*

Som tidigare har konstaterats torde i det här fallet samhällets intresse vara det primära. En viktig uppgift för unionen är att undvika existentiella faror som hotar detta, i enlighet med det partikularistiska synsättet. Vilka konsekvenser ett stärkt säkerhetsintresse får för världsmedborgaren och i synnerhet flyktingar är förvisso här svårt att bedöma, men att det resulterar i en starkare bevakning av gränser och människor är påtagligt.

Utifrån analysen besvaras i nästa kapitel undersökningens frågeställningar.

---

<sup>62</sup> *The Hague Programme: Ten priorities for the next five years*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 5 Mai, 2005, s. 9

<sup>63</sup> a.a., s. 8

## 5. Slutsats

Uppsatsens syfte var att undersöka vilken form av asyl- och invandringspolitik som EU håller på att utforma och samt se huruvida EU har tänkt utforma en politik som eftersträvar att leva upp till det universalistiska idealet, så som det kommer till uttryck i bland annat Genèvekonventionen. Detta har undersökningen gett en uppfattning om. I det följande kommer först undersökningens preciserade frågeställningar att besvaras och därefter undersökningens övergripande frågeställning:

### 5.1 Vilka idéer karaktäriserar EU:s asyl- och invandringspolitik av beträffande ”världssyn”?

EU har en världssyn som snarare kan sägas vara territoriell än global, och därmed partikularistisk. Analysen har visat att relationen mellan EU:s medborgare och icke-medborgare (världsmedborgare) i det här avseendet inte är jämlik, då vissa har mer rätt än andra att befinna sig på en plats. Världsmedborgarens rörlighet begränsas genom att det europeiska samhället kontrollerar inflödet av nya medlemmar, varför EU:s världssyn passar bättre in på den partikularistiska territoriella världssynen än den universalistiska globala. Till EU kommer man lagligt och vem som är laglig avgör destinationsmålet, vilket innebär att unionen har en stor fokus på att bekämpa den illegala invandringen. I det här sammanhanget befinner sig EU på avstånd från den universalistiska idealvärlden med fri rörlighet, och det har gått att urskilja tendenser på att unionen förflyttar sig längre bort från denna. Flertalet begrepp och formuleringar i analysmaterialet bekräftar att EU i stor utsträckning fokuserar på gränskontroller och identifikationstekniker, vilket i praktiken borde ha en reducerande effekt på världsmedborgarens möjligheter att ta sig in i EU. En allt större fokusering på kontroll av människor och gränser verkar gå hand i hand med unionens utvidgning och en ökad fokusering på säkerhet. Parallellt med denna utveckling har det konstaterats att EU har en ambition att stärka rättvisenivån för icke-medborgare som lagligen uppehåller sig på EU:s territorium. Även då rättvisenivån mellan människor begränsas till att gälla för människor som lagligen befinner sig inom EU:s territorium uttrycker det ändå en tendens på en ökad jämlikhet mellan världsmedborgarna och bör därför tolkas som om EU rör sig i en universalistisk riktning angående denna punkt.

## 5.2 Vilka idéer karaktäriserar EU:s asyl- och invandringspolitik beträffande ”viktigaste enhet”?

Individfokuserade intressen såväl som samhällsfokuserade har identifierats, alltså såväl universalistiska som partikularistiska idéer. Det visade sig också ibland vara svårt att avgöra vad som är den primära enheten. Till att börja med finns ett påtagligt behov från EU:s sida att kontrollera den internationella migrationen ur olika aspekter och på olika nivåer, vilket bottnar i ett samhälligt intresse och ger därmed uttryck för partikularistiska idéer. Huruvida någon har tillträde till unionen står i relation till samhällets behov, iallafall vad det gäller den generella invandringen. En stor fokusering på åtgärder för att stärka säkerheten tyder på att samhällets och dess medborgare intresse är det primära. Men detta betyder förvisso inte att existentiella hot skulle rättfärdiga restriktioner mot asylsökande. I det empiriska materialet framhävs flera gånger att en asylsökandes rättighet inte får undergrävas. EU:s strävan att erbjuda människor skydd bör framförallt antagligen tolkas som individfokuserad och därmed universalistisk, då det finns en ambition hos EU att undvika existentiella faror som hotar världsmedborgaren. Att det överhuvudtaget finns ett asylsystem och det pågående arbetet med den gemensamma utformningen av ett sådant indikerar att en sådan ambition existerar. Däremot påverkas asylsystemets utformning av samhällets intresse och behov. Samtidigt som unionen vill undvika existentiella faror som hotar världsmedborgaren är det tydligt att den också vill undvika existentiella faror som hotar samhället, i form av till exempel höga kostnader och sociala problem. Analysen har visat hur EU söker med blicken utanför det egna territoriet efter lösningar att erbjuda världsmedborgaren skydd, antagligen på grund av att kapaciteten inom det egna samhället bedöms som otillräcklig. Frågan är naturligtvis vad som ur ett asylperspektiv egentligen är av störst vikt, att undvika existentiella faror som hotar samhället eller individen (världsmedborgaren). Likaså när det gäller integration går det att urskilja såväl samhällsfokuserade intressen som individfokuserade. Både enheter ses som vinnare i och med en lyckosam integrationspolicy, och det är här svårt att avgöra vilkens intresse som egentligen väger tyngst. Eftersom de idéer och normer som karaktäriserar universalism ses som nödvändiga för att säkerställa fred och välbefinnande i unionen, kan det till sist vara intressant att ställa frågan huruvida det finns ett partikularistiskt intresse av universalism, det vill säga att samhället är den primära enheten snarare än individen.

### **5.3 Vilka idéer karaktäriserar EU:s asyl- och invandringspolitik beträffande ”styrning”?**

EU:s styrning genomsyras av universalistiska normer och värderingar. Materialet understryker flertalet gånger att dessa utgör grunden för det europeiska samarbetet. I sammanhanget påvisas också att flyktingars rättigheter, så som de särskilt kommer i uttryck i Genèvekonventionen, inte får undergrävas. Vidare finns ingenting i det empiriska materialet som tyder på att EU anser sig fri från förpliktelser gentemot individer som inte är medlemmar av det europeiska samhället. EU:s asyl och invandringspolitik ger uttryck för den universalistiska idén om att det är av betydelse att försäkra människor som är utsatta för förföljelse i sina hemländer skydd inom en annan stats territorium (undersökningen har visserligen visat på att det territorium där skydd ska erbjudas inte behöver vara EU:s). I det här avseendet karaktäriseras därför EU:s styrning mer av universalistiska än partikularistiska idéer. Analysen har demonstrerat ur mänskliga rättigheter har blivit institutionaliserade och utgör utgångspunkten för det politiska arbetet. Staters handlingsutrymme är visserligen stort så länge det inte trampar utanför det universalistiska ramverket. En starkare gränsbevakning, utvecklandet av identitetstekniker vars syfte är att kontrollera människor, bekämpning av den illegala immigrationen, samarbete med tredjeländer och externa lösningar på flyktingproblematiken kan tolkas som åtgärder som EU använder sig av för att kunna leva upp till det universalistiska idealet om att kunna erbjuda världsmedborgaren skydd. På teori- och ambitionsnivå karaktäriseras åtminstone EU:s asyl- och invandringspolitik av universalistiska idéer vad gäller enheten styrning, även då det finns utrymme för lokalt självbestämmande som är anpassningsbar till den rådande verklighetssituationen. Analysen tyder dock på att EU:s ambition är att upprätthålla sina förpliktelser gentemot flyktingar, samtidigt som unionen försöker kontrollera den internationella migrationen.

### **5.4 Vilka idéer karaktäriserar EU:s asyl- och invandringspolitik?**

EU:s asyl- och invandringspolitik karaktäriseras således av både universalistiska och partikularistiska idéer. Beträffande komponenten ”världssyn” framstår de idéer som partikularismen uttrycker som mest relevant. EU verkar dessutom röra sig i riktning mot den partikularistiska polen i samband med att den fokuserar på en förstärkt kontroll av människor och externa gränser. Men parallellt med denna utveckling ska rättvisenivån för icke-medborgare som lagligen uppehåller sig på EU:s territorium, vilket innebär att EU rör sig mot



den universalistiska polen ur denna aspekt. Angående komponenten ”viktigaste enhet” går det att indikera både universalistiska och partikularistiska idéer, och ibland visade det sig vara svårtolkat om individen eller samhället egentligen är den viktigaste enheten, vilket ger utrymme till vidare funderingar. Vad det gäller komponenten ”styrning” är slutsatsen att EU:s asyl- och invandringspolitik genomsyras av universalistiska idéer. Och beträffande flyktingpolitiken visar EU respekt för mänskliga rättigheter, och därmed universalistiska idéer, iallafall på teori- och ambitionsnivå. Huruvida EU kan upprätthålla sina förpliktelser gentemot flyktingar i praktiken och i enskilda fall är en fråga för andra undersökningar att besvara.

## Referensförteckning

### Källor:

*Tampere European Council*, Presidency Conclusions, 15 and 16 October, 1999

[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00200-rl.en9.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-rl.en9.htm), besökt: 12 november, 2005

*Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of The Tampere programme and future orientations*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 2 June, 2004

[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_centre/intro/docs/bilan\\_tampere\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/intro/docs/bilan_tampere_en.pdf),

besökt: 12 november, 2005

*The Hague Programme – Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, Presidency Conclusions, Brussels, 4 and 5 November, 2004

<http://www.statewatch.org/news/2004/nov/hague-programme-final.pdf>, besökt: 12 november, 2005

*The Hague Programme: Ten priorities for the next five years*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels 5 Mai, 2005

[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/information\\_dossiers/the\\_hague\\_priorities/doc/com\\_2005\\_184\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/com_2005_184_en.pdf), besökt: 12 november, 2005

### Litteratur:

Andersson, Hans E., *Flyktingpolitiken i framtidens EU*, nr 5, Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS), 2003

Baylis, John & Smith, Steve, *The Globalization of World Politics – An introduction to international relations*, Oxford: Oxford University Press, 2001

Bergström, Göran & Boréus, Kristina, *Textens mening och makt*, Lund: Studentlitteratur, 2000

Cameron, Ian, ”Några synpunkter om konventets förslag så vitt gäller mänskliga rättigheter”, *Europarättslig Tidskrift*, årgång 7, nr 1, 2004

Dacyl, Janina Wiktorina, "Världens flyktingar", *Världens Fakta*, Stockholm: Utrikespolitiska institutet, 1992

Esaiasson, Peter m.fl., *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Stockholm: Norstedts juridik, 2002

Forsythe, David P., *Human Rights in International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000

Jervas, Gunnar, "Flyktingexplosionen – vår tids ödekris?" *Världspolitikens dagsfrågor*, Stockholm: Utrikespolitiska institutet, 1993

Koser, Khalid, "New Approaches to Asylum", *International Migration Special Issue: International Migration Policies*, vol. 39, nr. 6, 2/2001

*Migration in an interconnected world: New directions for action*, Report of the Global Commission on international migration, Switzerland, 2005

Noll, Gregor, *Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the common Market of Deflection*, The Hague: Martinus Nijhoff, 2000

Ruthström-Ruin, Cecilia, "FN och flyktingfrågor i förändring", i Bertil Dunér, *FN och de mänskliga rättigheterna*, Stockholm: Juridik & samhälle, 1995

Sourander, Dag, *EU-lexikon – Den europeiska integrationen från A till Ö*, Stockholm: Rabén Prisma, 1995

Wallace, Helen, *Interlocking dimensions of European integration*, Basingstoke: Palgrave, 2001

*Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt - 50 Jahre Humanitärer Einsatz*, Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, Bonn: Verlag J.H.W Dietz NachF., 2000/2001

#### **Internet:**

[www.riksdagen.se/internet/EU-svar.nsf](http://www.riksdagen.se/internet/EU-svar.nsf) , besökt: 19 april, 2004